

مركز البحوث

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين

تأليف
لويد ج. نايجرو
فيليكس أ. نايجرو
إدوارد كيللو

ترجمة
د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق

راجع الترجمة
د. علي بن مشهور السفلان

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين

تأليف

لويد ج. نايجرو

فيليكس أ. نايجرو

إدوارد كيللو

ترجمة

د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق

راجع الترجمة

د. علي بن مشهور السفلان

١٤٣٢هـ - ٢٠١١م

بطاقة الفهرسة

ⓗ معهد الإدارة العامة، ١٤٣٢هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين/ لويد نايجرو وآخرون؛ الرياض، ١٤٣٢هـ

٤٥٦ ص؛ ١٧ × ٢٤ سم.

ردمك: ٩-٢٠٢-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

١ - إدارة الأفراد ٢- الموظفون والمستخدمون، أ. نايجرو فيليكس (مؤلف مشارك) ب. كيللو إدوارد (مؤلف مشارك) ج. المعشوق، منصور (مترجم) د. السفلان، علي (مراجع) هـ. العنوان

ديوي ٣٥٠,١   ١٤٣٢/٧٩٦٧

رقم الإيداع: ١٤٣٢/٧٩٦٧

ردمك: ٩-٢٠٢-١٤-٩٩٦٠-٩٧٨

هذه ترجمة لكتاب

The New Public Personnel Administration

6th Edition

Lloyd G.Nigro

Georgia State University

Felix A.Nigro

Emeritus, University of Georgia

J.Edward Kellough

University of Georgia

الطبعة السادسة

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين

The New Public Personnel AdministratioN

المؤلفون:

- لويد ج نايجرو — LLOYD G. NIGRO

جامعة ولاية جورجيا — GEORGIA STATE UNIVERSITY

- فيليكس أ. نايجرو — FELIX A. NIGRO

حامل اللقب الشرفي
جامعة جورجيا — EMERITUS,
UNIVERSITY OF GEORGIA

- إدوارد كيللو
جامعة جورجيا — J. EDWARD KELLOUGH,
UNIVERSITY OF GEORGIA

تومبسون Thompson

واد سويرث Wadsworth

أستراليا. البرازيل.كندا. المكسيك. سنغافورة. إسبانيا. المملكة المتحدة.
الولايات المتحدة

هذه الطبعة مهداة إلى كارول نايجرو، وإيدنا نايجرو، وفيكي كيللو

Carol Nigro, Edna Nigro, And Vicki Kellough

تومبسون

وارسوبرث

الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين، الطبعة السادسة لويد ج نايجرو، فيليكس أ. نايجرو وج إدوارد كيللو

- المحرر التنفيذي: ديفيد ناتوم
- المحررالتطويري: سناسي حنفد
- المحرر التطويري المشارك: ريبيكاجرين
- مدير مشروع التقنية: ميتشيل فارديمان
- مدير التسويق: جانيس فداي
- مساعد مدير التسويق: تريزا جينيسين
- مدير مشروع إنتاج الافتتاحية: كريستي
- مدير الإبداع: روب هيودج
- طابع الغلاف مؤسسة فونيكس كولور
- الطابع: ر. ر. دونيللي/كروفورذرفيل
- مدير الفن: ماريا إيبز
- مشتري المطبوع: دورين سوروكي
- محرر الأذونات: أوريلي بيت جريل
- خدمة الإنتاج: مؤسسة بونجي
- محرر الإنتاج: سارادوفري دوالي مؤسسة بونجي
- محرر النسخة: روبن جولد
- مصمم الغلاف: سوهارت كروجر.
- صورة الغلاف: إيمي دي فوجد/صورجيتي
- مصفف الحروف: مؤسسة بونجي

طبع عام ٢٠٠٧: تومبسون وادسويرث

جزء من مؤسسة تومبسون إن

تومبسون، شعار النجمة، وادسويرث

هم العلامات التجارية المستخدمة أدناه بموجب الترخيص

THOMPSON HIGHER

EDUCATION

10 DAVISDRIVE

BELMONT, CA 94002-3098 U. S. A.

طبع بالولايات المتحدة الأمريكية ٠٦٠٧٠٨١٠٧٦٥٤٣٢١

لمزيد من المعلومات عن منتجاتنا اتصل بنا على:

THOMPSON LEARNING ACADEMIC RESOURCE CENTER

1-800-423-0563

رقم الرقابة لمكتبة الكونجرس

٢٠٠٥٩٣٥٩٠١

ISBN0-534-60239-8

مقدمة المترجم:

القارئ الكريم، السلام عليكم ورحمة الله وبركاته وبعد،

الآن وقد انتهيت والحمد لله من ترجمة كتاب «الإدارة الحديثة لشئون الموظفين الحكوميين (The New Public Personnel Administration, 6th Edn. By. Lloyd G. Nigro, Et-Al, 2007) أود أن أوجه نظرك إلى بعض الحقائق وهي:

أولاً: إن الهدف من ترجمة الكتاب هو عرض مقدمة متقدمة ومتطورة في المجال العام من إدارة شئون الموظفين ومعالجة سياسات شئون الموظفين في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والقضايا والتحديات التي تواجه العاملين في هذا المجال.

ثانياً: إن ترجمة إسهامات الفكر الإداري الأجنبي يتمشى مع نظام معهد الإدارة العامة السعودي في إثراء التبادل الثقافي مع مؤسسات نشر أحدث ما توصل إليه علم الإدارة في المجتمعات التي تتعامل معها.

ثالثاً: إنني من ترجمة هذا الإصدار أنظر إلى ما يفيد في تطوير المفاهيم والممارسات الإدارية في مجال الموارد البشرية، بما يخدم المجتمع العربي ويرفع من قدراته الإدارية في تنفيذ سياسات وبرامج الدولة في مختلف المجالات: الدفاعية والاقتصادية والاجتماعية، وفي مجال الفنون والآداب وغيرها من مجالات التنمية والتغيير إلى الأفضل مع ثبات القيم الإسلامية والعربية في مجتمعنا. وإن وسائط التغيير هم الموظفون؛ ومن هنا كان الاهتمام بأوضاعهم وشروط خدمتهم وتطوير مهاراتهم وطرق انتقائهم لمختلف الوظائف والمسئوليات الهرمية. ومنحهم الحقوق والمزايا التي تبقيهم منتجين وفاعلين بالخدمة المدنية، وذوي إحساس بما يطلبه المجتمع من خدمات حكومية في مستوى عال من الجودة والاقتصاد في التكلفة.

إن هذا الكتاب يقدم دروساً في تطوير نشاطات وقوانين شئون الموظفين الحكومية، وينتقل بها من حراسة نظام الجدارة وتكافؤ الفرص ذات الجمود المركزي، بمعنى أن الذي يقوم بالحراسة وبالتطوير جهاز مركزي - هو في حالة المملكة وزارة الخدمة المدنية - ينتقل إلى أرض الواقع إلى الإدارات التنفيذية الحكومية ذات الصلة المباشرة بالجمهور الذي تقوم بخدمته تنفيذاً لسياسات الدولة. وإن الإدارات الحكومية تدرك جيداً كيف تنمي قدرات موظفيها وتحفزهم لتلبية مطالب الجمهور في إطار القوانين والعرف.

ويبين الكتاب في أجزاء كثيرة منه كيف يجعل أثر اللامركزية والتفويض في شئون الموظفين وتأمين حقوق الموظفين القانونية الجهاز الحكومي أكثر حساسية واستجابة لاحتياجات المواطن من حيث كفاءة الخدمة وكثافة الإنتاج وقلة التكلفة. إن عهد إدارة شئون الموظفين بالأجهزة الحكومية أنها ذات مسئولية مباشرة في تمكين الإدارات من الوفاء بالتزاماتها القانونية والاجتماعية. إن موظفي اليوم غيرهم بالأمس، هم اليوم أصحاب المبادرات وأصحاب المصلحة الحقيقية في التأكد من جودة الخدمات الحكومية والصرف عليها باقتدار – في مجال الدفاع والأمن، وفي مجال التقنية وعلوم الفضاء، وفي الإسكان والاجتماع، وفي الصحة والتعليم وتخطيط المدن ... إلخ. إن موظف اليوم كما كان بالأمس وسيط التغيير الحضاري، لكن بشروط خدمة أكثر انفتاحاً وسخاءً. وقد أعجبني كثيراً تعدد الخدمات الاجتماعية للموظفين بالولايات المتحدة الأمريكية، إذ تعتبر إدارة شئون الموظفين مسئولة عنها: الإجازات بأنواعها، العناية بالأسرة وكبار السن والطفل والمعوقين والمرأة.

ويجيء الكتاب بأنماط من الإصلاح الإداري*، الذي يدعم تطوير إدارة شئون الموظفين في مجال الاستقطاب والاختيار والدوام المرن والرواتب وتصنيف وتسعير الوظائف وتقويم الأداء ومواقع العمل المرنة. وإن إصلاح الجهاز التنظيمي والإصلاح في الإجراءات عمل في غاية الأهمية، خاصة إذا تزامن مع التحجيم والهندرة وتقليل تكلفة الخدمات الحكومية بوسائل منها الاستعانة بشركات الخدمات والخصخصة والأعمال التضامنية بين الأجهزة في بعض المجالات المشتركة.

لقد زامن إصلاح الخدمة المدنية الفيدرالي إصلاح مماثل في الولايات المتحدة، فهل نحن في المملكة العربية السعودية وصلنا إلى مرحلة أن تتعدد لدينا أنظمة الخدمة المدنية – خدمة مدنية شاملة، وخدمة مدنية للمناطق، وأخرى للمحافظات؟ إن ذلك تساؤل مطروح لاحتياجات المستقبل.

ويثير الكتاب موضوعاً طالما شغل بال المترجم ألا وهو إعادة النظر في تصنيف الوظائف والمراتب (الفصل الخامس)، إذ الأعمال الحكومية وإستراتيجيات تنفيذها ومتابعتها قد تغيرت مع كل شيء قد تغير. إن كاتب اليوم غير كاتب الأمس وهكذا تصاعداً حتى وكيل الوزارة. ولا بد أن ينعكس ذلك في مراتب الوظائف وكذا الحال

* إن الهدف الرئيس للإصلاح الإداري هو تمكين الموظفين والجهاز الحكومي من تقديم الخدمة الأفضل بالتكلفة الأقل للمجتمع عبر العديد من الوسائل الفعالة وعلى رأسها اختيار الموظفين ذوي الصلاحية والالتزام.

بالنسبة للرواتب والمكافآت، هل تكون بحسب الجدارة أم الأداء أم الأقدمية، أم الجمع بينهم مع الاحتفاظ بالفروقات. إن الرواتب والحوافز والمزايا بالخدمة المدنية في المملكة بحاجة حقيقية لإستراتيجية تتمشى مع أهمية الخدمات التي يقدمها الجهاز الحكومي، والحساسية التي تتميز بها تلك الخدمات كما حدث في أمريكا بالنسبة لمصلحة الأمن القومي التي لها كادر وشروط خدمة خاصة بموظفيها (Department Of Home Land Security).

والإصلاح الإداري الذي تتبناه المملكة يجب أن يستمر كما هو عملية متواصلة مع وجود جهاز تنفيذي قوي للتأكد من تنفيذ الإصلاحات والاقتصاد في تكلفتها وإيجاد الكوادر في مختلف مجالات الإصلاح الإداري على مستوى المركز وعلى مستوى الإدارات الحكومية. وإننا نرى أن يكون شعار الإصلاح الجديد هو «الخدمة أولاً» (Service First)، كما فعلت ولاية فلوريدا بالولايات المتحدة الأمريكية والتي على رأس جهازها الحاكم جيب بوش (Jeb Bush)، وليت جهودنا تتجه نحو شعار «الخدمة أولاً»، ولا حرج في الاستفادة من تجارب الغير، خصوصاً أننا نخوض معركة إدارة التغيير.

هذا ويرى المترجم ضرورة إشراك إدارة شئون الموظفين الحكومية في وضع إستراتيجيات وخطط العمل مثل الإدارات الأخرى. وينبغي أن تغطي محاولات الإصلاح الإداري المناطق والمحافظات وليس فقط المركز.

رابعاً: سوف يجد القارئ الكريم في الجانب الفني للترجمة اتباعي المنهجية التالية:

١- ترجمة بعض المصطلحات التي أعتقد أنها تفيد في الوصول إلى معانٍ مشتركة لمصطلحات وعبارات بذاتها وردت بالكتاب (ملحق).

٢- سيجد القارئ أسماء المؤسسات (إدارات حكومية وجمعيات واتحادات/نقابات ولجان ومجال ... إلخ) مع الترجمة العربية للاسم لمرة واحدة وبجانبها الحروف التي ترمز إليها فيما يلي من صفحات، بدلاً من كتابة الاسم بالكامل بالإنجليزية. وهنا إذا التبس شيء على القارئ عليه أن يرجع إلى الفهرس Index لمعرفة الاسم كاملاً، مثال لذلك Office Of Personnel Management فإن إختصاره هو (Opm)، ويوضح الفهرس المسمى بالكامل، وهكذا بالنسبة لغيره من المسميات.

٣- كتبت أسماء الأشخاص باللغة العربية، وبجانبها الاسم باللغة الإنجليزية مثلاً الرئيس جورج بوش President George W. Bush وهكذا بالنسبة لأسماء الأشخاص الآخرين.

٤- أما بالنسبة للمراجع فقد اكتفيت باسم المصدر/المؤلف باللغة الإنجليزية، كما ورد في أصل الكتاب، مع القاعدة التي تنص على عدم ترجمة الاسم.

خامساً: سوف يجد القارئ بعض الكلمات والعبارات بين معقوفتين [ ]، وبعض منها من عبارة المترجم نفسه لربط الجملة أو سلامة التعبير باللغة العربية، ولنجعل من الترجمة مادة مقروءة للقارئ العربي مع التزام بأداء المعنى.

هذا وأود التأكيد أنني بذلت جهدي في الترجمة لتخرج المادة بشكل عربي مع احتفاظ أمين بالمعنى في اللغة الإنجليزية، حتى لا يحدث خلل في النص وتضيع حقوق المؤلفين. مع خالص تقديري والله الموفق.

المترجم

المحتويات

الموضوع	الصفحة
تمهيد	١٩
الفصل الأول: الخدمة الأمريكية العامة	٢٣
حجم وتوزيع الخدمة العامة الأمريكية	٢٧
النسيج السكاني للخدمة العامة والقوى العاملة المدنية (العمالة المدنية)	٤٠
الخاتمة	٤٨
أسئلة للمناقشة	٤٩
المراجع	٥٠
الفصل الثاني: إدارة شئون الموظفين الحكوميين – نظرة تاريخية عامة	٥١
فترة التجاوب السياسي (الرعاية السياسية والغنائم)	٥٣
إصلاح الخدمة المدنية: الكفاءة الحيادية بالحكومة	٥٧
توسيع دائرة الحقوق الدستورية للموظفين العموميين (الحكوميون)	٦٩
التحول من سياسات وممارسات شئون الموظفين المانعة إلى الشاملة	٧١
إصلاح الخدمة المدنية (٢): الإدارة الحكومية ذات الفعالية والاستجابة	٧٤
الخاتمة	٨٨
أسئلة للمناقشة	٩٠
المراجع	٩١
قراءات مقترحة	٩٣
الفصل الثالث: الموارد البشرية والأداء التنظيمي	٩٥
إستراتيجية المنافسة	١٠٣
إستراتيجية التعاون	١١٠
إستراتيجية التأسيس	١١٦
إدارة أداء القوى العاملة	١١٨

الموضوع	الصفحة
أسئلة للمناقشة	١٢٨
المراجع	١٣٠
قراءات مقترحة	١٣٢
الفصل الرابع: الاستقطاب والاختيار	١٣٣
الاستقطاب: جذب متقدمين مؤهلين	١٣٧
الاختيار: الطرق، القضايا والمشكلات	١٥١
العلاقة غير اليسيرة بين المنافسة والصلاحية وفرص العمل المتساوية من الامتحان المهني والإداري إلى المستقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا	١٧٠
الخاتمة	١٧٧
أسئلة للمناقشة	١٧٨
المراجع	١٧٩
قراءات مقترحة	١٨٠
الفصل الخامس: قضايا في تقويم الوظائف والراتب	١٨٣
تحليل وتقويم الوظائف	١٨٥
تسعير الوظائف	١٩١
الخدمة الفيدرالية وتقويم الوظائف	١٩٣
تقويم الوظائف وقضايا التصنيف	١٩٧
قضايا خاصة بالرواتب في الخدمة العامة	٢١١
الخاتمة	٢٢٧
أسئلة للمناقشة	٢٢٩
المراجع	٢٣٠
قراءات مقترحة	٢٣١

الموضوع	الصفحة
الفصل السادس: تقويم الأداء والراتب على أساس الأداء	٢٣٣
تقويم الأداء الحديث	٢٣٥
الراتب على أساس الأداء في الخدمة العامة	٢٥٥
الخاتمة	٢٦٧
أسئلة للمناقشة	٢٦٨
المراجع	٢٦٩
قراءات مقترحة	٢٧١
الفصل السابع: المساومة الجماعية في القطاع العام	٢٧٣
أنواع منظمات موظفي الحكومة	٢٧٩
عناصر نظام المساومة الجماعية	٢٨٦
الخاتمة	٣٠٧
أسئلة للمناقشة	٣١٠
المراجع	٣١١
قراءات مقترحة	٣١٢
الفصل الثامن: الموظفون الحكوميون - الحقوق والمسئوليات	٣١٥
الدستور والخدمة الحكومية (العامة)	٣١٧
موازنة بين الحقوق والمسئوليات	٣٢٦
النشاط السياسي للموظفين الحكوميين	٣٢٦
الخاتمة	٣٣٠
أسئلة للمناقشة	٣٣٠
المراجع	٣٣١
قراءات مقترحة	٣٣٢

الموضوع	الصفحة

الفصل التاسع: مقاومة أنماط تاريخية من التفرقة ٣٣٣
البرامج السابقة لمقاومة التفرقة في الاستخدام الحكومي ٣٣٥
قيام النشاط الإيجابي ٣٣٨
مواجهة التمييز ضد المعوقين ٣٥٣
تحدي التحرش الجنسي ٣٥٤
الخاتمة ٣٦٣
أسئلة للمناقشة ٣٦٤
المراجع ٣٦٥
قراءات مقترحة ٣٦٨
الفصل العاشر: التجاوب للقوى العاملة الأمريكية المتغيرة ٣٦٩
العائلة الأمريكية المتغيرة ٣٧١
خطط مزايا الموظفين الأكثر مرونة ووعياً بالتكلفة ٣٧٤
برامج العمل المرنة ٣٧٧
أماكن العمل المرن ٣٨٠
العمل لجزء من الوقت ٣٨٢
سياسات الإجازة العائلية ٣٨٤
برامج العناية بالطفل ٣٨٦
مراكز العناية بالطفل للموظفين الحكوميين ٣٨٧
برامج العناية بكبار السن ٣٨٩
الخاتمة ٣٩٢
أسئلة للمناقشة ٣٩٢
المراجع ٣٩٣
قراءات مقترحة ٣٩٦

الموضوع	الصفحة
الفصل الحادي عشر: إصلاح الخدمة المدنية – نظرة عن كثب	٣٩٧
إصلاح الخدمة المدنية بحكومات الولايات المتحدة	٤٠٢
ولاية جورجيا	٤٠٣
ولاية فلوريدا	٤٠٦
مصلحة الأمن القومي بالولايات المتحدة	٤٠٨
مستقبل إصلاح الخدمة المدنية	٤١٢
أسئلة للمناقشة	٤١٤
المراجع	٤١٥
الفصل الثاني عشر: مستقبل الموظفين الحكوميين	٤١٩
إصلاح الخدمة المدنية	٤٢١
تخطيط القوى العاملة وتطوير الموارد البشرية	٤٢٢
علاقة التوظيف	٤٢٦
أسئلة للمناقشة	٤٢٩
المراجع	٤٣٠
الفهرس	٤٣١



تمهيد:

تعالج هذه الطبعة مثل الطبعة الخامسة من (كتاب) «الإدارة الحديثة لشئون الموظفين العامة [أي الحكومية]» (The New Public Personnel Administration)، مجالاً في السياســـة العامة والإدارة التي خضعت لتحول عميق خلال الـ ٣٥ سنة الماضية. وكما يلاحظ في تمهيد الطبعة الخامســـة، أن الإجماع السياسي الذي دعّم القيم الضابطة [المنظمة] ذات المقدرة الحيادية قد دفع في الغالب إلى زوال نظم الجدارة في القطاع العام بالولايات المتحدة واســـتعيض عن ذلك بالتركيز على الإدارة، والنتائج، (والمقدرة على) التجاوب، والمســـاءلة. وإن الخدمة المدنية، على نحو متزايد، تعرف بأنها واحدة فقط من عناصر كثيرة لنظام الحكم الذي يتكون من شبكة موحدة وذات ديناميكية من الوكالات الحكومية، والمنظمات غير الربحية وإدارات الأعمال (المســـتهدفة) للربحية. لقد كانت إدارة شئون الموظفين الحكومية في العام ٢٠٠٦م (شيئاً) حديثاً بحق ومختلفاً تماماً حتى إن المصطلح الشـــامل «إدارة الموارد البشـــرية» قد يبدو وصفاً أكثر دقة لما يجـــري، وكيـــف أننا ننظر إليه. ومع ذلـــك فإن تركيزنا هنا هو علـــى الخدمة المدنية، وبذلـــك فإن الاختلافات بين الحكومة وقطاعات المجتمـــع الأخرى، كما أن التحديات الفريدة التي تواجه أولئك الذين يعملون على كل المستويات بالحكومة، (كل ذلك) يسوِّغ الاستمرار في تســـمية موضوعنا "الإدارة الحديثة لشئون الموظفين العامة الحكوميين (Public Personnel Administration).

إن الغـــرض من هذه الطبعة السادســـة هـــو أن تكون مقدمة أكثر تطوراً بالنســـبة للطلبة الجامعيين أو من هم بالدراســـات الجامعية العليا في المجال العام «إدارة شئون الموظفين الحكومية». إن الأطر العامة لسياسات وممارسات إدارة الموارد البشرية في الـــوكالات العامة وإدارات الأعمال الكبيرة (أي الشـــركات الكبرى) تتماثلان في أوجه معينـــة إلا أن هنـــاك فروقات حقيقية وقوية للغاية بـــين القطاعين من حيث المحتوى، والغرض، والقيم الإرشـــادية. ويعمل المخدمون بالقطاع الخاص في أسواق اقتصادية متأثـــرة بدرجة كبيرة في ذلك بسياســـات عامـــة متعددة الطبائع. كمـــا أن الوكالات العامة تعمل في بيئات سياسية تتأثر بدرجة كبيرة بالأحوال الاقتصادية. وتقدم إدارة شئون الموظفين الحكومية أمثلة كثيرة بالتداعيات العملية لهذه الفروقات على مستوى السياســـة والمستويات الإجرائية. وبمعنى آخر، فإن هذا الكتاب برغم أنه قد يكون ذا فائـــدة لطلبة إدارة الأعمال والإدارة غير الربحية ممن لديهم رغبة في التعلم عن كيف تعمل نظم قطاع شـــئون الموظفين الحكومية، فإنه أي الكتاب ليس مما يمكن أن يطلق

على محتواه إدارة الموارد البشـرية الشـاملة فهو في الواقع، عن سياسات وممارسات شـئون الموظفين في حكومات الولايات المتحدة. وهو أيضـاً عن القضايا والتحديات التي تواجه أولئك الذين يعملون في إطار هذه الأوضاع.

وقـد تم تحديث هذه الطبعة وذلك فيما يخص السياسـات والقضايا العامة ذات العلاقة بالنشاط السياسي للموظفين العموميين، وبالقانون والأحكام الرئيسة الصادرة من المحاكم في مثل هذه المجالات كالعمل أو النشـاط الإيجابي وحقوق ومسـئوليات الموظفـين، والقانون ضد التمييز، وإصـلاح الخدمة المدنية. إن هـذه الطبعة تتميز بأنها:

- تقدم وصفاً حديثاً حتى تاريخه عن ديمغرافية الخدمة العامة الأمريكية.
- تطرح منظوراً إسـتراتيجياً للموارد البشـرية يتصل بالدور الذي يقوم به أخصائي شئون الموظفين في الوكالات العامة الحديثة.
- تبحث الإطار القانوني بإدارة شئون الموظفين الحكومية بتركيز على الحقوق الدستورية للموظفين العموميين ومسئولياتهم نحو الحكومة كمخدم ونحو المصلحة العامة.
- توفر تحليلاً يركز على القانون ضد التمييز وممارساته في الخدمة العامة.
- تفحص عن كثب عدة مبادرات معاصرة لإصلاح الخدمة المدنية على مستوى الولايات ومستوى الحكومة الفيدرالية.

كما تطرح هذه الطبعة أسـئلة للمناقشـة وقراءات مقترحة حيث صممت الأسئلة ببسـاطة لتشجيع المراجعة المسبقة لمحتوى الفصل والمواد ذات الصلة وذلك قبل بداية الدرس بالقاعة، الأمر الذي يؤدي إلى إثارة مناقشات قائمة على المعرفة حول الأحداث الجارية ذات الصلة، وحول مسائل عن السياسات وإثارة مناقشات أيضاً حول الأغراض والقيم الضمنية الموجهة لسياسـات وممارسات شئون الموظفين في الحكومة وتنحصر القـراءات المقترحة بقدر كبير في كتب نشـرت حديثاً إلا أن ذلـك ينبغي ألاّ يطمس حقيقة أن هناك الكثير من المقالات في المجلات العلمية والمهنية، ومطبوعات حكومية مفيدة تتواجد جميعها لأولئك الذين يسـعون إلى إضافة مزيد من الإثراء على محتوى الفصل.

ونود التعبير عن خالص شـكرنا لأولئك الذين قدموا لنا دعماً وتشجيعاً مما كانت له حاجة إلى إنجاز هذا المشـروع. كمـا أن زملاءنا في جامعة ولاية جورجيا وجامعة

جورجيا كانوا خير معين. وبالاضافة إلى هؤلاء، فإن عائلاتنا كانوا مُعينين لنا صبورين علينا، وبخاصة حين بدأت الأمور تسير بخطوات بطيئة نحو الأمام. والشكر موصول أيضاً لمســاعد الباحث الخريج جاريد ج لورينز Jared J. Llorens الذي قدم كثيراً من الإســهامات ذات الأهمية الحرجة لتحديث العملية وإننا مقدرون للغاية لعمله الدقيق والــذي يعتمــد عليه ونريد أيضــاً أن ننتهز هذه الفرصة لنشــكر روبن جولد Robin Gold لمراجعتها التحريرية أي اللغوية القائمة على الخبرة لنســخة (الكتاب) (وكذلك نزجي الشكر) إلى سارا دوفر ودالي Sara Dovre Wudali والتي قامت بإدارة العملية اللازمة بفعالية جعلت هذا المشــروع كاملاً. وإضافة لهــؤلاء، فإننا نريد أن نعبِّر عن تقديرنا إلى إريك إي أوتينيو Eric E. Otenyo ورتشارد د. وايت Richard D. White وروزيــان م. ميرابيــلا Roseanne M. Mirabella الذين زودونا بمراجعات ذات عمق فكري وذات فائدة لنسخة سابقة لهذا المطبوع.

الفصل الأول
الخدمة الأمريكية العامة

The American Public Service

يعيد المصطلحان «الموارد البشـرية» و«مكتب شـئون الموظفـين»، إلى ذاكرة الكثير من الأمريكيين حشـوداً من البيروقراطيين ذوي الوجوه المتجهمة بنظاراتهم الخضراء لتحميهم من النور القوى وهم يحتفظون بالملفات ويطبعون بغباء قوانين سـرية وضعت لإحبـاط جميـع الجهود المؤدية للحصول على أداء عمل كـفء حقيقي لو أن ذلك كان ممكناً، وإن هذه الصيغة أو القالب (النمطي) لوظيفة شـئون الموظفين قد يكون دقيقاً فـي بعض الأماكن، كمـا أنه يمكن لبعضنـا أن يقر بذلك على أسـاس من التجارب الشـخصية التي مرّت بنا. فإن إدارة شـئون الموظفين بالحكومة مناطة في الحقيقة بتنفيذ القوانين العامة وتطبيق السياسـات الضابطة المنظمة. كما أن وحدات الموارد البشـرية مسـئولة عما لا يعني كثيراً منا وذلك بالنسـبة للعمليات اليومية مثل إدارة كشوفات الرواتب وقوانين الخدمة. وإننا نتوقع أداء هذه العمليات بطريقة ذات كفاءة وفي توقيتها المحدد. وأن نأخذ حذرنا إن لم تتم هذه العمليات كما نتوقع.

وعلى كل حال وبشـكل موسـع، فإنه من الخطـأ التقليل من أهميـة القيام بتلك المسـئوليات التقليدية في وظائف شـئون الموظفين بطريقة ذات كفـاءة وفي توقيتها المحدد وأنهم أي موظفي شـئون الموظفين بهذا المعنى يكونون مسـاهمين مهمين نحو أداء المنظمة. إن إدارة شئون الموظفين الحكومية في بداية القرن الـ (٢١) تتجاوز كثيراً كونها نشاطاً لا يختص بصيانة التنظيم وتطبيق القانون فحسب، وإنها أي إدارة شئون الموظفين الحكومية في تحول سريع لكي ينظر إليها على أنها عنصر رئيسي في نجاح الإدارة العامة والتخطيط الإسـتراتيجي. وهكذا، فإن إدارة شئون الموظفين الحكومية تركز على مساعدة المديرين الحكوميين في جميع المستويات (الإدارية) لمقابلة تحديات اسـتقطاب، والمحافظة على الكادر الكبير وتشـجيعه وتطويـره، والمتباين من الأفراد المؤهلـين بدرجة عالية، الذين توجد ضرورة لاسـتخدامهم في مختلف أنواع الوكالات (الإدارات) الحكومية العصرية.

ويعتمد الأمريكيون اليوم على المندوبين المنتخبين والإداريين العامين [الحكوميين]؛ وذلـك لتوفير أو لترتيب تقديم أنواع واسـعة من الخدمات. ولنذكر بعض منها، فإنهم - أي الأمريكيـين اليوم - يتوقعون أن يتلقى أطفالهم تعليمـاً جيداً في مدارس آمنة، وأن الطرق بالمدن، والطرق السـريعة تخضع لصيانـة جيدة وأنها قد صممت بكفاءة، وأن الطعـام الذي يتناولونه، والماء الذي يشـربونه، والأدوية التي يتعاطونها تكون هي أيضاً آمنة، وأن شوارع مدنهم تكون خالية من المجرمين العتاة، وأن نظم الصحة العامة بمقدورهـا التنبؤ بالأوبئة ومنـع حدوثها، وأن الإرهابيين الذين يسـعون إلى مهاجمة

المواطنين الأمريكيين والمؤسسات يمكن التعرف عليهم ويمنعون من دخول القطر، وأن بريدهم سوف يصل إلى الجهة المقصودة في ظرف يومين أو ثلاثة أيام. وليس هناك من هذه الخدمات ما يمكن تقديمه بفعالية وكفاءة بواسطة الحكومة (بطريقة مباشرة أو غير مباشرة) بدون وجود خدمة عامة ذات كفاءة عالية ومتفانية وتدار جيداً. إن جودة الحياة الأمريكية، بمعنى آخر تعتمد كثيراً على العاملين في الخدمة العامة الحكومية.

إن السياسات والممارسات في شئون الموظفين الحكومية على المستوى الفيدرالي والولائي والمحلي يمكن أن يكون لها آثارٌ عظيمة على أداء الوكالات العامة وعلى موظفيها. وفي الجانب السلبي أي على نقيض ذلك فإن إدارة الإيرادات الداخلية Internal Revenue Service (Irs) التي لا تستطيع استقطاب محاسبين قانونيين ذوي تأهيل عالٍ من غير المأمول أن تدير بفعالية وعدالة قوانين معقدة في الضرائب. إن موظفي الخدمة المدنية غير المدربين بكفاءة، الذين يتجاوبون ببطء أو لا يتجاوبون إطلاقاً مع طفح المجاري يعرضون بفعلهم هذا الصحة العامة للخطر تماماً، كما يفعل المفتشون الفاسدون الذين يفشلون في تطبيق قوانين المباني. وإن الذين يعانون كثرة المهام من ضباط الشرطة، ومراقبي حركة الطيران، وموظفي أمن النقليات، وعمال الخدمة الاجتماعية هم الأكثر احتمالاً لارتكاب الأخطاء ذات النتائج الكارثية، وإن وكالات الاستخبارات التي لا تستطيع استقطاب محللين مؤهلين وخبراء في نظم المعلومات وأن تحافظ عليهم قد تفوت عليهم معلومات واتجاهات كشف نشاطات إرهابية.

إن ممارسات المحسوبية والتفرقة في الاستخدام تهدم ثقة المجتمع في موضوعية وعدالة جميع الموظفين العموميين. ويدخل فيهم المديرون العموميون والشرطة ومحصلو الضرائب. وفي الجانب الإيجابي، فإن سياسات وممارسات شئون الموظفين التي تتسم بالعدالة والفعالية يمكن أن تفعل كثيراً لدعم جهود الوكالات العامة للقيام باختصاصاتهم أو بناء ثقة المجتمع في الحكومة. وكما أبان مؤلفون لكتاب حول إصلاح الخدمة المدنية بقولهم «إن نظم الخدمة المدنية تمس كل شيء في الحكومة فإنها - أي النظم - لم تعمل جيداً، فإنه لا شيء آخر يمكن أن يعمل جيداً بالحكومة» [Kettel, Ingraham, Sanders, And Horner, 1996, P7] وإن الإحصاءات هي أحد المعايير التي تدلل على أهمية الخدمة العامة في المجتمع الأمريكي.

وعليه، فإن ما تبقى من هذا الفصل (من الكتاب) يقدم بعضاً من الحقائق والأرقام

التي تشرح الخدمة العامة الأمريكية. وفضلاً عن تقديم نظرة عامة، فإن هذه البيانات ذات علاقة بكثير من الموضوعات التي تمت مناقشتها في الفصول التالية، مثل تلك التي حول قانون وممارسة عدم التفرقة، الاستقطاب والاختيار، المساومات الجماعية، والقوى العاملة الأمريكية المتغيرة.

الجدول (١-١) موظفو الحكومة في بعض الأقطار

القطر	موظفو الحكومة كنسبة لإجمالي العاملين
كندا	١٧,٥
فرنسا	٢١,٣
ألمانيا	١٢,٣
إيطاليا	١٥,٢
إسبانيا	١٥,٢
المملكة المتحدة	١٢,٦
الولايات المتحدة	١٤,٦

مقدمو الخدمات الحكومية، باستثناء أستراليا وكندا وفرنسا وإسبانيا فهي (خدمات) حكومية عمومية.

مقتبس من DECO الخدمة الإدارية العامة (٢٠٠١)
(www.decdorg/datacecd/27/17/1827384.xis)&
or
(www./oacd.org/data/oecd/37/43/1849079.xis,oecd
public management service, 2001, cdecd 2001)

حجم وتوزيع الخدمة العامة الأمريكية The Size And Distribution of The American Public Service:

إن الخدمة العامة التي نحن جميعاً نعتمد عليها في كثير من الخدمات كبيرة في حجمها برغم أنها ليست بذات الحجم الكبير الذي يفترض كثير من الأمريكيين أنه فعلاً كذلك. إنه يوجد أكثر من ١٨ مليون موظف حكومي في الولايات المتحدة يمثلون ١٣٪ من مجموع قوة العمالة المدنية Civilian Labor Force أو (Clf) وتتكون قوة العمالة المدنية من جميع المدنيين من مجموع السكان غير العاملين في مؤسسات وأعمارهم ١٦ عاماً فأكثر، وهم الذين يعملون أو أنهم عاطلون ويبحثون عن عمل وإن قوة العمالة المدنية كانت في حدود ١٤٥ مليون شخص. ويتضمن هذا الرقم ٤ ملايين يعملون في الولايات (States) ونحو ١٢ مليوناً تقريباً يعملون في كشوفات

رواتب الحكومات المحلية (Local Governmetn) ويعمل أكثر من نصفهم في قطاعات المدارس العامة، هذا وتستخدم الحكومة الفيدرالية الآن نحو (٢,٧) ملايين موظف مدني. هل الولايات المتحدة تعاني فائضاً في الموظفين العموميين مقارنة بالأقطار الديمقراطية الصناعية الأخرى؟. ويوضح الجدول (١-١) أن الولايات المتحدة برغم نظام حكومتها الفيدرالي ليست لديها بالمقارنة خدمة عامة كبيرة إلى حد الافراط والمبالغة.

نشرة (Bulletin):

لقد كانت كشوف رواتب شهر مارس عام ٢٠٠٣ بالنسبة للولايات والحكومات المحلية (٥٤.٥) بلايين دولار. وكانت مدفوعات شيكات الولاية ١٥.١ بلايين دولار في حين وصلت مدفوعات المحليات إلى ٣٩.٤ بلايين دولار.

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة (يوليو ٢٠٠٣).

الجدول (١-٢) مستوى الاستخدام الحكومي من الناحية التاريخية

عدد الموظفين بالمليون

	١٩٥٠	١٩٧٠	١٩٩٠	٢٠٠٠
	* ٦٢,٢	٦٢,٨	١٢٥,٨	١٤٢,٦
موظف مدني فيدرالي	٢,١١٧	٢,٨٨١	٣,١٠٥	٢,٨٩٩
موظف مدني بالولاية	١,٠٥٧	٢,٧٧٥	٤,٥٠٣	٤,٨٧٧
المجموع	٣,٢٢٨	٧,٣٩٢	١٠,٧٦٠	١٣,٠٨٩

* مجموع قوة العمالة المدنية (بالمليون):

المصادر: مكتب الاحصاءات للولايات المتحدة (٢٠٠٢) ملخص الخدمة العامة لعام ٢٠٠٢ للدخول:
http/www.census.gov/prod/2004pubs/gc 023x3pdf, and u.s bureu of the census (2003). statitical abstract of the united states, employment status of the civilian populption: 1929 to 2002. accessed/htp/www.census gov/statab/hist/hs-29.pdf.

ورغم وجود اتجاه عام لدى الجمهور في النظر إلى الحكومة الفيدرالية على أنها ضخمة ودائماً تتوسع، إلا أنه لم تكن هي المصدر الوحيد للنمو الإجمالي في أعداد الموظفين العموميين وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية ١٩٤٥. ورغم أن حجم قوة العمالة الفيدرالية ظلت ثابتة إلى حد ما، إلا أن الولايات والمحليات توسعت بشكل كبير (انظر الجدول ١-٢). وبلغ عدد العاملين بالولايات ٢,٨ ملايين في عام ١٩٧٠ من ٢,٢ ملايين في عام ١٩٦٦، كان يوجد نحو ٧,٤ ملايين بالحكومات المحلية (نحو

مليـــون واحد أكثر ممـــا كان في عام ١٩٦٦) وهبط معدل النمـــو بدرجة كبيرة خلال أعـــوام الثمانينيـــات ١٩٨٠. ومـــن ١٩٧٩ وحتى ١٩٨٩ ارتفعت العمالـــة في الولايات بنسبة ١٤,٥٪. وكان هناك توسع على المستوى الفيدرالي والمحلي حيث كان النمو في حالتيهمـــا أقل من ١٠٪ وإجمالاً، فإن إحداث الوظائف في القطاع العام كان متخلفاً عما كان بالقطاع الخاص (فقد ارتفعت قوة العمالة المدنية إلى قرابة نسبة ٢١٪.

وهكـــذا، فإنـــه بمصطلح الأفـــراد، فإن الحكومـــة أصبحت صغيرة خـــلال أعوام الثمانينيات ١٩٨٠ وســـيظل هذا الاتجاه مســـتمراً. وإنه خلال السنوات الست الأولى من إدارة الرئيس كلينتون، فإن قوة العمالة الفيدرالية هبطت بنحو ٢٥٠,٠٠٠ أو بنسبة ٨,٤٪.

إن الـــ (١٨,٥) ملايين موظف عـــام بالولايات المتحدة موزعون على نطاق إدارات/ ســـلطات كثيرة. وبالإضافة إلى الحكومات القومية والولائية الخمســـين، فإنه توجد أكثـــر من ٣٠٠٠ مقاطعة (County) ذات غرض خاص. يضاف إلى ذلك ماهو موجود بالدوائر وقطاع المدارس فإن المجموع الكلي يتجاوز ٨٥,٠٠٠ وحدة حكومية. إن التعليم الابتدائي وتنفيذ القانون يعتبران في الغالب مسئوليات محلية. وتقوم الولايات بإدارة برامـــج الخدمة الاجتماعية (الرفاهية) (Welfare)، وبناء وإدارة نظم الســـجون وبناء الطرق الســـريعة. وتمارس الحكومة الفيدرالية رقابـــة حصرية على الدفاع القومي، والعملة وخدمات البريد من الدرجة الأولى. وتوضح هذه الفروقات الأحجام النسبية للحكومـــات وبين الملامح المهنية لقوة العمالة بهـــا. ويقدم الجدول (١-٣) نظرة عامة مقارنة.

الجدول (١-٣) موظفو الحكومة حسب الوظائف ومستوى الاستخدام

عدد العاملين (بالآلاف)

الوظيفة (نوع العمل)	مدني فيدرالي	ولائي	محلي*
الدفاع المدني	٦٨٢	-	-
الخدمة البريدية	٧٨٦	-	-
التعليم	١١	٢٤١٣	٦٧١٢
الشوارع والطرق السريعة	٣	٢٤٩	٣١١
الحماية الشرطية	١٥٧	١٠٦	٧٩١
الحماية ضد الحرائق	-	-	٣١١

المتنزهات والحدائق	٢٧	٤٠	٢٣٦
القضاء والقانون	٦٢	١٦٤	٢٤٨
الانتقال المروري	-	٣٣	٢٠١

* يقاس الاستخدام المحلي بما يعادل الخدمة لوقت العمل بكامله

المصدر (مكتب إحصاءات الولايات المتحدة (٢٠٠٣) البيانات عن

الخدمة يمكن الدخول لها على

http:/ftp2censu. Gov/Govs/Apes/03fedfun.Txt(Fderal),
http:ftp2.census.Gov/Govt./Apes/03stus. (States),
http:ftp2.census.Gov/Govs/Apes/03/Ocus Txt (Local)

وبالإضافــة إلى الفروقــات الصرفة (Row DIffernces) في حجم الســكان، فإن الفروقات الوظيفية تســهم في توســع الاختلافات في حجم ومكونات قوة العمالة، إن مدينــة نيويورك وهي التي تدير نظام الجامعة بالإضافة إلى المدارس الأولية والثانوية التــي لديها وتوفر خدمات كتلك التي تقدمها المقاطعات؛ لديها أي مدينة في كشــوف رواتبهــا أكثر مــن (٤٠٠,٠٠٠) موظف يعملــون دواماً كاملاً، ومدينــة لوس أنجلوس ومدينة شــيكاغو، في الجانب الآخر، لديهما أقل من ٥٠,٠٠٠ عامل. إن عدداً كبيراً من الســكان مع قائمة كبيــرة من الخدمات، تؤدي إلى قوة عاملــة كبيرة، وهكذا فإن خمسة ملايين أو ما يقارب ذلك هم سكان مقاطعة كوك (Cook) والينوس (Illionois) وأن نحــو (٢٠٠,٠٠٠) منهــم موظفون بالمقاطعة. وإن نحــو ١,٥ ملايين وظيفة على نظــام الــدوام الكامل في نظم التعليــم العالي في الولايات الخمســين، فإن أكثر من ١٠٠,٠٠٠ يتواجــدون فــي كاليفورنيا. ولــدى نيويورك نفس العــدد، إلا أن أقل من (٤,٠٠٠) يتواجدون في داكوتا الجنوبية أو ألاســكا. ويوضح الجدول (١-٤) المجاميع بحسب المجالات الوظيفية لكل الولايات خلال العام ٢٠٠٣م.

وتكشــف هذه البيانات الاســتثمارات الضخمة للولايات في الاصلاحات، والطرق الســريعة والمستشــفيات، والتعليم العالي، وجميعها مســئوليات تقليدية للولاية. وإن التوسع الســريع في العقد الماضي في تسهيلات الســجون كان اتجاهاً قومياً، وكانت الاســتثمارات بدرجة كبيرة في ولايات كثيرة في التعليم العالي. وعلى كل، فإن هناك تغايــراً كبيراً بين الولايات. ويقدم الجدول (١-٥) مقارنة بين أربع ولايات وإن ملامح الاســتخدام/التوظيف بالحكومات المحلية، والمــدن، والمقاطعات تختلف عن تلك التي

بالولايات بسـبب أنها عادة توفر خدمـات مختلفة. ويبين الجدول (١-٦) نظرة عامة للتوظيف/الاسـتخدام بالحكومة المحلية على مسـتوى القطر. وإن سياسات الولاية في مجالات مثل نسـبة الطالب إلى المدرس، وإدارة برامج الخدمة الاجتماعية، والنقل بجانب عوامـل تاريخية وبيئية تجعل ملامح الاسـتخدام/التوظيف تتفاوت من ولاية لأخرى ويبين الجدول (١-٧) كمثال مقارنة بين كاليفورنيا، وتكساس ونيويورك.

الجدول (١-٤) التوظيف/الاستخدام في الولاية
حسب الوظيفة (Employment) (أو نوع العمل) عام (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	ما يعادل الموظفين للدوام الكامل	بنسبة ١٠,٠٠٠ للسكان
المجموع لكل الولايات	٤,١٩٠,٦٦٧	١٤٥,٥
الإدارة المالية	١٦٨,١٦٥	٥,٨
الإدارة المركزية	٥٤,٧١٨	١,٩
القضاء والقانون	١٥٩,٨٤٩	٥,٦
حماية الشرطة - ضباط	٦٢,٩٣٤	٢,٢
حماية الشرطة - آخرون	٤١,١٩٣	١,٤
إصلاحيات	٤٥٨,٨٩٩	١٥,٩
الطرق السريعة	٢٤٥,٠٨٥	٨,٥
النقل الجوي	٣,١٩٣	٠,١
النقل المائي والمحطات (مراسي)	٤,٥١٥	٠,٢
الخدمات الاجتماعية العامة	٢٣٠,٤٩٩	٨,٠
الصحة	١٧٦,٨٦٨	٦,١
المستشفيات	٤٠٣,٠٠٥	١٤,٠
إدارة التأمين الاجتماعي	٨٩,٧٢٢	٣,١
إدارة المخلفات الصلبة	١,٨٣٣	٠,١
المجاري	١,٨٣٧	٠,١
الحدائق العامة والترفيه	٣٥,٣٤٤	١,٢
الموارد الطبيعية	١٤٨,٨٥٤	٥,٢
تمديدات المياه	٦٧١	٠,٠
الطاقة الكهربائية	٣,٨٨٠	٠,١
محطات انتقال	٣٢,٥١٢	١,١
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	٣٧,٣٤١	١,٣
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	١٥,٣٣٧	٠,٥
التعليم العالي - تعليم	٤٩٤,٠٥٨	١٧,٢
التعليم العالي - آخر	١,٠١٦,٠٣٤	٣٥,٣
تعليم آخر	١٠٧,٩٢٠	٣,٧٤
مكتبات	٥٧٣	٠,٠
مستودعات مشتريات بالولاية	٧,٢٢٦	٠,٣
أخرى	٢٠٢,٩٠٧	٧,١

المصدر: مكتب الإحصاء للولايات المتحدة - بيانات الاستخدام العام (الحكومي)
الدخول (March, 2003) http:/ptp 2.census.gov/govs/apes/03sts. Txt

جدول (١-٥) مقارنة في الاستخدام حسب الوظائف بين ولايات مختارة (٢٠٠٣) مايعادل الخدمة لكامل الوقت بالنسبة لكل١٠,٠٠٠ من السكان

الوظيفة	آلاسكا	كاليفورنيا	جورجيا	هاواي
الإجمالي	٣٨٧,٢	١١١,٢	١٤١,٩	٤٦٣,١
الإدارة المالية	١٥,٧	٦,٤	٥,٥	٥,٢
الإدارة المركزية	٩,٧	١,٢	١,٤	٤,٣
القضاء والقانون	١٩	١,٢	٣	١٨,٣
الحماية الشرطية - ضباط	٤	٢,٣	١,٤	صفر
الحماية الشرطية - آخرون	٣,٢	١,٦	١,٣	صفر
إصلاحيات	٢٧,٦	١٤,٤	٢٢,٨	١٩,٤
الطرق السريعة	٤٦,٥	٦,٢	٧,١	٧,١
النقل الجوي	صفر	صفر	صفر	٨,٥
النقل المائي والأطراف	صفر	صفر	٠,٧	١,٧
الترفية العام	٢٨,٢	١,١	١٠,٤	٦,٧
الصحة	١١,٧	٣,٤	٥,٤	١٩,٧
المستشفيات	٣,٩	١١,٠	٩,٥	٣٢,١
إدارة التأمينات الاجتماعية	٦,٩	٥,٥	٢,٦٠	٣,٥
إدارة الفضلات الجامدة	صفر	٠,١	صفر	صفر
المجاري	صفر	صفر	صفر	صفر
المتنزهات وأماكن الترفيه	١,٣	٠,٩	٣,٥	١,٨
الموارد الطبيعية	٣٥,٨	٤,١	٥,٤	٩,١
تمديد المياه	صفر	صفر	صفر	صفر
الطاقة الكهربائية	صفر	صفر	صفر	صفر
الانتقال المروري	صفر	صفر	صفر	صفر
التعليم بالمدارس الابتدائية والثانوية	٣٣,٧	صفر	صفر	١٧٤,٨
التعليم بالمدارس الابتدائية والثانوية (أخرى)	١٧,٣	صفر	صفر	٤٦,٩
التعليم العالي	١٧,٥	٨,٥	١٨,٦	٢١,٢
التعليم العالي (آخر)	٥٧,٨	٣١,٢	٣٥,٧	٤٧,٤
التعليم (آخر)	٦,٨	١,٤	٣,٦	١,١
المكتبات	صفر	صفر	صفر	٤,٦
مستودعات حكومية للمشروبات	صفر	صفر	صفر	صفر
أخرى	٤٠,٩	١١,٠	٤,٠	٢٩,٦

المصدر: مكتب إحصاءات الولايات المتحدة - بيانات الخدمة الحكومية ويمكن الدخول عليها

Http/Www.Census.Gov/Govs/Www/Apess103html/(March2003)

الجدول (١-٦) التوظيف/الاستخدام بالحكومة المحلية بحسب الوظيفة/نوع العمل (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	مايعادل الموظفين للدوام الكامل	بنسبة ١٠,٠٠٠ للسكان
المجموع في كل المواقع	١١,٥٦٩,٧٨٤	٤٠١,٧٦
الإدارة المالية	٢١٧,٥٥٢	٧,٥٥
إدارات أخرى حكومية	٢٢٢,٤٠١	٧,٧٢
قضاء وقانون	٢٤٧,٨٧٤	٨,٦١
حماية الشرطة - ضباط	٦٠٢,٦٨١	٢٠,٩٣
حماية الشرطة - آخرون	١٨٧,٩١٠	٦,٥٣
رجال المطافيء	٢٨٦,٦٩٣	٩,٩٦
الحرائق - أخرى	٢٤,٤٥٣	٠,٨٥
الإصلاحيات	٢٤١,٠٦٤	٨,٣٧
الشوارع والطرق السريعة	٣٠٠,٥٣٢	١٠,٤٤
النقل الجوي	٤١,١٤١	١,٤٣
النقل الجوي/المحطات (المطارات)	٧,١٢٩	٠,٢٥
الخدمات الاجتماعية العامة	٢٧٧,٦٥٤	٩,٦٤
الصحة	٢٥٣,٨٨٨	٨,٨٢
المستشفيات	٥٠٦,٩١٥	١٧,٦٠
إدارة المخلفات الصلبة	١٠٩,٩٥٣	٣,٨٢
المجاري	١٢٤,٢٦٢	٤,٣٢
الحدائق العامة والترفيه	٢٢٦,٤٤٣	٧,٨٦
الإسكان وتنمية المجتمع	١١٨,١٠٧	٤,١٠
الموارد الطبيعية	٣٧,٣٣٦	١,٣٠
تمديدات المياه	١٥٩,٥٩٥	٥,٥٤
الطاقة الكهربائية	٧٥,٢٠٥	٢,٦١
تمديدات الغاز	١٠,٨٤٥	٠,٣٨
محطات انتقال	٢٠٠,٩٢٢	٦,٩٨
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	٤,٤٤٦,٨٢٥	١٥٤,٤٢
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	١,٩٤٧,٩٢٧	٦٧,٦٤
التعليم العالي - مدارس	١٣١,٥٩٤	٤,٥٧
التعليم العالي - أخرى	١٨٥,٩١٧	٦,٤٦
مكتبات	١٢٤,٥٢١	٤,٣٢
أخرى	٢٥٢,٤٤٥	٨,٧٧

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة - بيانات الاستخدام العام (الحكومي)
الدخول (2009) http/ftp/2 cens. Gov/a pes/03/ocus. Txt

الجدول (١-٧) التوظيف/الاستخدام بالحكومة المحلية في ثلاث ولايات كبيرة (٢٠٠٣)

الوظيفة/نوع العمل	مايعادل الموظفين بالدوام الكامل بنسبة ١٠،٠٠٠ للسكان		
	كاليفورنيا	تكساس	نيويورك
الإجمالي	٤٠٤،٦	٤٥٤،٢	٤٩٣،٩
الإدارة المالية	٧،١	٦،٥	٦،٧
إدارات أخرى حكومية	٧،٤	٦،١	٧،٨
قضاء وقانون	١٤،٤	٨،٨	٦،١
حماية الشرطة - ضباط	١٧،١	١٩،٨	٣٦،٧
حماية الشرطة - آخرون	٨،١	٦،٢	٥،٣
رجال المطافيء	٨،٤	٩،٤	١٩،٨
الحرائق - أخرى	٠،٨	٠،٨	١،٣
الإصلاحيات	٩،٣	١١،٥	١٣،٥
الشوارع والطرق السريعة	٦،٢	٩،٣	١٤،٦
النقل الجوي	١،٨	٢،١	٠،٨
النقل المائي والمحطات (مراسي)	٠،٦	٠،٤	٠،١
الخدمات الاجتماعية العامة	١٨،٩	١،٦	٢٥،٥
الصحة	١٢،٤	١٠،٨	٩،٦
المستشفيات	١٧،٧	٢١،٢	٢٦،٢
إدارة المخلفات الصلبة	٢،١	٢،٨	٧،٦
المجاري	٣،٨	٤،١	٣،٣
الحدائق العامة والترفيه	١٠،٤	٧،٤	٥،٨
الإسكان وتنمية المجتمع	٣،٩	٢،٩	١٠،٣
الموارد الطبيعية	٢،٤	١،٧	٠،٢
تمديدات المياه	٦،٤	٦،٧	٣،٤
الطاقة الكهربائية	٣،٢	٣،٨	٠،٣
تمديدات الغاز	٠،٣	٠،٧	٠،٠
محطات انتقال	٩،٨	٤،٩	٢٥،٧
مدارس تعليم ابتدائي وثانوي	١٢٦،٣	١٢٦،٢	١٧٦،٩
مدارس أخرى ابتدائي وثانوي	٦٩،٣	٦٩،٣	٦٧،٩
التعليم العالي - مدارس	٩،٥	٩،٥	٥،٤
التعليم العالي - أخرى	١١،٢	١١،٢	٦،٥
مكتبات	٣،٨	٣،٨	٤،٧
أخرى	١٢،٣	١٢،٣	١١،٠

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة. بيانات الاستخدام العام (الحكومي)
الحكومات المحلية - الدخول http:/www.census. gov/govs/www/a pes/oc.html(2003)

ويعكس حجم وتكوين الخدمة العامة – أولويات السياسة الحكومية. وإن معظم النمو الحديث في بيروقراطيات الولايات جاء نتيجة للسياسات الفيدرالية التي وضعت لتحويل المسئولية الإدارية في الخدمة الاجتماعية وخدمات الرقابة، إلى حكومات الولايات. وهذه بدورها قد سعت إلى تمرير برامج معينة من صلاحياتها وتكاليفها إلى الحكومات المحلية. وتقدم الحكومة الفيدرالية نفسها مثلاً جيداً كيف أن التغيير السياسي يؤثر في العمالة الحكومية. وإن الرئيس ريجان Reagan برغم الصورة العامة عنه أنه «قاطع أوصال البيروقراطية» (Bureaucratie Cutter) [أي أنه سعى إلى التقليل من الموظفين] – إلا أنه بالفعل لم يرأس بصورة مطلقة فرعاً من الإدارة الفيدرالية يسير نحو الانكماش. وإنه خلال الفترة بين ١٩٨٠ و ١٩٨٧ تنامى عدد العمال في المصالح التنفيذية بنسبة قرابة ٥٪ وأن الوكالات المستقلة توسعت بأكثر من ١١٪. وأن وزارة الدفاع كانت جيدة حيث زادت العمالة بها من (٩٦٠,٠٠٠) إلى (١,٠٩٠,٠٠٠) أي بنسبة ١٣,٥٪. وكان هذا غير منتظم على مستوى كل المنظمات. وهناك وكالات قليلة خضعت لزيادات ملموسة خاصة إدارة وزارة الدفاع إلا أن معظمها – أي الوكالات – فقدت وظائف نتيجة تطبيق سياسة الأسبقيات للرئيس ريجان وجورج بوش George W. Bush & Reagan. وبرغم أنه كانت هناك زيادة في غير الدفاع خلال فترة رئاسة جورج بوش George H. W. Bush، إلا أن محاولات إدارة كلينتون Clinton للتخفيض أدت إلى هبوط شمل العمالة المدنية في الدفاع. وإن إدارة وزارة الدفاع من ١٩٩٣ وحتى ١٩٩٧ تسببت تقريباً في ٦٤٪ من كل التخفيض [لكن] عملياً قامت كل وكالة فيدرالية بتخفيض عمالها خلال فترة هذه السنوات الأربع. (المصدر مكتب إدارة شئون الموظفين بالولايات المتحدة، ١٩٩٧ صفحة ٤). ويرصد الجدول (١-٨) التحول في نصيب الوكالات الفيدرالية من التخفيض من ١٩٨٠ وحتى ٢٠٠٣.

الجدول (١-٨) الاتجاهات في الاستخدام المدني الفيدرالي ١٩٨٠ أو ٢٠٠٣

الوكالة	١٩٨٠	٢٠٠٣	نسبة التغيير
وزارة الخارجية	٢٣,٤٩٧	٢٣,٤٤٨	٣٨,١
الخزانة	١٣٤,٦٦٣	١١٠,١٩٥	١٨,٢-
الدفاع	٩٦٠,١١٦	٦٦٤,٥٢٤	٣٠,٨-
العدل	٥٦,٣٢٧	١٠٢,٧٠٥	٨٢,٣
الداخلية	٧٧,٣٥٧	٧٧,٦٩١	٠,٤
الزراعة	١٢٩,١٣٩	١١١,١٤٦	١٣,٩-
التجارة	٤٨,٥٦٣	٣٧,٤١٨	٢٢,٩-
العمل	٢٣,٤٠٠	١٦,٢٢٨	٣٠,٦-
الصحة والخدمات الإنسانية	١٥٥,٦٦٢	٦٦,٨٥٩	٥٧,٠-
الإسكان والتطوير الحضري	١٦,٩٦٤	١٩,٥٥٧	١٥,٣
النقل	٧٢,٣٦١	٦٤,١٧٩	١١,٣-
الطاقة	٢١,٥٥٧	١٥,٦٣٠	٢٧,٥-
التعليم	٧,٣٦٤	٤,٥٦٧	٣٨-
إدارة قدماء المحاربين/مصلحة شئون قدماء المحاربين	٢٢٨,٢٥٨	٢٣٠,٤٠٦	٠,٩
وكالة حماية البيئة	١٤,٧١٥	١٨,٢١٧	٣٢,٨
لجنة فرص الاستخدام المتساوية	٣,٥١٥	٢,٥٨٩	٢٦,٣
مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية×	٣,٥٢٠	×٥,٤٧٣	٥٥,٥
إدارة علم الطيران والفضاء القومية	٢٣,٧١٤	١٨,٩٥٤	٢٠,١
مكتب إدارة شئون الموظفين	٨,٢٨٠	٣,٤١٧	٥٨,٧-
سلطة وادي تينسي	٥١,٧١٤	١٣,٣٧٩	٧٤,١-
خدمة بريد الولايات المتحدة	٦٦٠,٠١٤	٧٨٧,٨١٨	١٨,٤

* تنامت مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية لأكثر من (٩٠٠٠) – (١٩٨٧) خلال أزمة التخفيضات في أواخر ١٩٨٠.

المصدر مكتب إدارة شئون الموظفين للولايات المتحدة (٢٠٠٣) الاستخدام ذا الاتجاهات ويمكن الدخول لها

http/www.omp/gov/feddata/htm/2003, septgeber/table2.asp:us bureau of the census statisticlabstract pf the unitaed states: 1991 (washington, d.c. 1991) table 529

إن كثيراً من هذه الوكالات التي أظهرت زيادة صافية في الفترة من ١٩٨٠ و٢٠٠٣ قد خفضت بالفعل [العمالة بها] خلال الفترة الأولى من مدة كلينتون Clinton كما يوضح ذلك الجدول (١-٩). والأمثلة الجيدة لذلك تتواجد في وزارة الخارجية Department Of State، الخزينة وشئون قدماء المحاربين. إن نهاية الوفورات وأزمة السُّلف قد أدت بالطبع إلى تخفيضات مؤثرة في عام ١٩٩٧ بين موظفي مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية (Federal Deposit Insurance Corporation).

وثمة مسار آخر لرصد تطور الخدمة الفيدرالية هو النظر إلى اتجاهات التوظيف/ الاستخدام في فئات وظائف ذوي الياقة البيضاء (الموظفين) والياقة الزرقاء كما يوضح ذلك الجدولان (١-١٠) و(١-١١). وبالنظر إلى ذلك على ضوء الاتجاه العام للتخفيض (في العمالة) فإن مستقبل استخدام العمالة الفيدرالية من ذوي الياقة الزرقاء يبدو مظلماً على المدى الطويل، وذلك في أحسن صورة بسبب أن جميع فئات الحرف الموضحة بالجدول (١-١١) قد خضعت لتخفيضات حادة. وتعكس هذه الأعداد سياسة فيدرالية وإدارية نشطة بالتعاقد (خارجياً) في أنواع العمل التي بهذه الحرف وذلك بدلاً من الاحتفاظ بقدرات داخلية [أي عمال يتبعون الإدارة]. إن الغرض من التعاقد الخارجي هو تحسين الكفاءة ومرونة الإدارة ولكن ذلك يقدم فوائد سياسية أكثر بروزاً بالتقليل من البيروقراطيين الذين يظهرون في كشوفات الرواتب ويتم أداء هذا العمل ودفع (تكلفته) من قبل الحكومة الفيدرالية ولكن ليس من قبل المخدمين الفيدراليين. وأن حرف أو مهن ذوي الياقة البيضاء لم تكن إجمالاً بهذا السوء، برغم أن عدداً منها عانى تخفيضات تفوق المتوسط. وجدير بالذكر أنه جرى هبوط حاد خصوصاً في عدد السكرتارية، وفي عدد من الفئات الهندسية. كما أن كتبة الإمدادات والعمال الفنيين لم يكونوا أفضل حظاً في المشروع الفيدرالي في هذا الشأن، ومما هو جدير بالانتباه أيضاً هو حدوث نمو إلى درجة الانفجار في مجالات مثل أخصائي الحاسب الآلي، ومحللي الإدارة والبرامج، والمهن القانونية وتطبيق القانون، وموظفي المساندة لنظم المحاسبة الآلية والرقابة. وفي حين أن الابتكارات التكنولوجية مثل أجهزة الحاسب الآلي المتقدمة، وإدارة البيانات ونظم التحليل، الآلة دائبة الحركة ووسائط إعلام الاتصالات الإلكترونية المدمجة – تؤدي أحياناً إلى زيادة الكفاءة إلا أنه من المتوقع إمكانية أن ينتج عن ذلك تحولات في أنماط وطرق الاستخدام (التوظيف)، وانخفاض في التعاقد وفي مهن الرقابة على الحركة الجوية والتي ربما تكون مؤشراً لتهديدات على المدى الطويل في مقدرة بعض الوكالات في القيام بواجباتها مما يتفق حينئذٍ وتوقعات الجمهور.

الجدول (١-٩) استخدام المدنيين الفيدرالي في الأعوام ١٩٩٣، ١٩٩٧، ٢٠٠٣

الوكالة	١٩٩٣	١٩٩٧	٢٠٠٣	النسبة المئوية للتغيير ١٩٩٣-١٩٩٧	النسبة المئوية للتغيير ١٩٩٧-٢٠٠٣
المجموع	٠٤١،٠٣٣،٢	٧٦٤،٧٨٣،٢	٤٤٨،٧٢٥،٢	-٨،٤	-٢،١
الجهاز التشريعي (فرع)	٠٣٠،٣٨	٣٥٥،٣١	٥٦٤،٣١	-١٧،٦	٠،٧
الجهاز القضائي (فرع)	١١١،٢٨	٦٤١،٣٠	٤٢٦،٣٤	٩،٠	١٣،٣
خدمات بريد الولايات المتحدة وهيئة رسوم البريد	٩٨٠،٧٨٢	٣٥٠،٨٥٣	٨١٨،٧٨٧	٩،٠	-٧،٧
الجهاز التنفيذي (فرع)	٦٤٧،١٨٨،٢	٣٥٨،٨٦٨،١	٦٥٨،٦٥٨،٢	-١٤،٦	٤٢،٤
إدارات مختارة من الجهاز التنفيذي (الفرع)					
وزارة الخارجية State	٨٨٢،٢٥	١٠٨،٢٤	٤٤٨،٣٩	-٧،٢	٣٤،٦
الخزينة	٩٠٤،١٦٥	٣٦٩،١٤٠	١٩٥،١١٠	-١٥،٤	-٢١،٥
الدفاع	٠٨٤،٩٦٦	٤٦١،٧٤٩	٥٢٤،٦٦٤	-٢٢،٤	-١١،٣
العدل	٦٥٢،٩٧	٢٦١،١١٧	٧٠٥،١٠٢	٢٠،١	-١٢،٤
الداخلية	٣١٣،٧٧	٨٦٥،٦٧	٦٩١،٧٧	-١٢،٢	١٤،٥
الزراعة	٦٨٧،١١٣	٥٣٩،١٠٦	١٤٦،١١١	-٦،٣	٤،٣
التجارة	٦٠٨،٣٧	٧٩٢،٣٤	٤١٨،٣٧	-٧،٥	٧،٥
العمل	٧١٩،١٧	٧٨٧،١٥	٢٢٨،١٦	-١٠،٩	٢،٨
HHS	٠٦٦،١٣١	٥٢٣،١٢٦	٨٥٩،٦٦	-٣،٥	-٤٧،٢
HUD	٢٩٢،١٣	٩٠٨،١٠	٥٥٧،١٠	-١٧،٩	-٣،٢
النقل	٠٨٦،٧٠	١٧٩،٦٤	٦٦٨،٥٨	-٨،٤	-٨،٦
الطاقة	٧٠٦،٢٠	٠٧٨،١٧	٦٣٠،١٥	-١٧،٥	-٨،٥
التعليم	٩٩٥،٤	٦٤٠،٤	٥٦٧،٤	-٧،١	-١،٦
شئون قدماء المحاربين	٣٤٩،٢٦٠	٣١١،٢٤٣	٤٠٦،٢٣٠	-٦،٥	-٥،٣
وكالة حماية البيئة	٣٥١،١٨	٠٤٥،١٨	٢١٧،١٨	-١،٧	١،٠
هيئة فرص الاستخدام المتكافئة	٩٢٧،٢	٦٣١،٢	٥٨٩،٢	-١٠،١	-١،٦
مؤسسة إيداع التأمينات الفيدرالية	٣٦٠،٢٢	٢٦٥،٨	٤٧٣،٥	-٦٣،٠	-٣٣،٨
وكالة إدارة الطوارىء الفيدرالية	٥٥٤،٤	٨٨٨،٤	×	٧،٣	-
إدارة الخدمات العمومية	٦٩٠،٢٠	٣٠٩،١٤	٧٨٩،١٢	-٣٠،٨	-١٠،٨
إدارة علوم الطيران القومية	١٩١،٢٥	٨٤٤،١٩	٨٥٤،١٨	-٢١،٢	-٤،٥

المجلس القومي للعلاقات العالمية	١٣٢,٢	٩٩٢,١	٩٣١,١	-٦,٦	-٣,١
مكتب إدارة الموظفين	٨٦١,٦	٦٠٣,٣	٤١٧,٣	-٤٧,٥	-٥,٢
سلطة وادي تينسي TVA	١٢٩,١٩	٥١٠,١٤	٣٧٩,١٣	-٢٤,١	-٧,٨
وكالة المعلومات للولايات المتحدة	٢٨٣,٨	٥٣٤,٦	××	-٢١,١	-
وكالة التنمية الدولية	٢١٨,٤	٧٨٣,٢	٣٦٨,٢	-٣٤,٠	-١٤,٩
وكالة أمن أرض الوطن	-	-	٩٥٢,٩٧١	-	-

المصدر: بالنسبة للعامين ١٩٩٣ و ١٩٩٧ فإن المصدر هو مكتب إدارة الموظفين (١٩٩٧)، ومكتب المعلومات عن العمالة، والتقرير الشهري حول استخدام المدنيين الفيدرالي (SF 113a) واشنطن DCI، ٢٠ نوفمبر لعام ٢٠٠٣، مكتب إدارة الموظفين الولايات المتحدة (٢٠٠٣) الاستخدام والاتجاهات ٢٠٠٢، الدخول:

http./www.opm.gov.feddata/html/2003/September/table2.asp

* وكالة إدارة الطوارىء الفيدرالية أصبحت جزءاً من وكالة أمن أرض الوطن (DHA) وذلك في مارس ٢٠٠٣.

** وكالة المعلومات للولايات المتحدة (USIA) أصبحت جزءاً من وزارة الخارجية وذلك في أكتوبر ١٩٩٩.

النسيج السكاني للخدمة العامة والقوى العاملة المدنية (العمالة المدنية) (Civilian Labor Force (Clf)):

إن النسيج والتنوع السكاني آخذ في التغيير بخطوات متسارعة، وقد أصبح ذلك في نواحٍ معينة أكثر تمثيلاً للمجتمع الآخذ في زيادة التباين والتعددية وإن المجتمع الذي يخدمه (هذا النسيج السكاني للخدمة العامة والعمالة المدنية) إذ إنه في عام ٢٠٠٢ مثلاً شغل النساء ٤٥٪ من الوظائف الفيدرالية، ٣٠,٨٪ كانت تشغلها الأقليات (المصدر: مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣). وإنه من عام ١٩٩٠ وحتى ٢٠٠٢ ارتفع وببطء ولكن بثبات استخدام عمالة الأقليات على المستوى الفيدرالي. كما يتضح من الجدول (١-١٢).

وكانت هناك زيادة مماثلة في نسبة النساء والأقليات التي تعمل للولايات والحكومات المحلية تقريباً في نفس الفترة. وكانت القوى العاملة في عام ١٩٨٤ بالولايات والمحليات (٤١٪) من النساء و(٢١,٥٪) من الأقليات. وارتفعت هذه الأعداد إلى (٤٤,٣٪) نساء و(٢٨,٩٪) أقليات (مكتب احصاءات الولايات المتحدة لعام ١٩٩٧م).

إن برامج القطاع العام في الاستقطاب، والاستخدام والتدريب، وتطوير المستقبل الوظيفي كانت بالضرورة تتكيف مع سوق عمل كان منذ الخمسينيات ١٩٥٠ قد خضع لتجربة تغييرات سكانية كبيرة.

الجدول (١-١٠) أكبر عشرين مهنة لذوي الياقة البيضاء على المستوى الفيدرالي سبتمبر ١٩٩١ وسبتمبر ٢٠٠١

المهنة	١٩٩١	٢٠٠١	نسبة التغيير
كتبة ومساعدون متنوعون	٨٢,٨٥٩	٧٨,٢٢٤	-٥,٦
إداريون ومبرمجون متنوعة	٥٧,٩٠٨	٦٢,٢٠١	٨,٣
أخصائيو حاسب آلي	٥٢,٨٩٣	٦٠,٨١٧	١٥,٠
سكرتارية	١٠٣,٩٦٦	٤٧,٥٢٤	-٥٤,٣
ممرضة	٤٧,٥٤٢	٤٥,٧٧٥	-٣,٧
محللو إدارة ونظم	٣٠,٨٧٣	٤٤,٧٨٠	٤٤,٦
مباحث جنائية	٣٢,٠٦٧	٣٦,٢٠٩	١٢,٩
محامٍ عمومي	٢٤,٢٨٤	٢٧,٦٥٩	١٣,٩
مندوبو اتصال	١٨,٠٢٣	٢٧,٦٢٠	٥٣,٢
تعاقد	٣١,٨١٨	٢٧,١١٢	-١٤,٨
إدارة تأمين اجتماعي	٢٢,٤٦٥	٢٦,٧٠٩	١٨,٩
رقابة الحركة الجوية	٢٦,١٢٩	٢٤,٠٦٨	-٧,٩
إدارة أعمال عامة وصناعة	١٦,٨٦٩	٢٢,٥٠٥	٣٣,٤
طبيب	٣٦,٤٩٥	٢٢,١٥٠	-٣٩,٣
هندسة إلكترونية	٣٠,٢٠٢	٢٠,٣٥٢	-٣٢,٦
هندسة عمومية	٢١,٥٢٦	١٨,٤١٣	-١٤,٥
فني هندسة	٢٥,٢٧٤	١٧,٣٤٩	-٣١,٤
فني غابات	١٨,٣٩١	١٦,٩٦٩	-٧,٧
كاتب أعمال ذاتية ومساعد	٤,٥٤٠	١٥,٤٧٠	٢٤٠,٧
ضابط إصلاحية	٨,١١٦	١٤,٦٩٥	٨١,١

المصدر: مكتب إدارة الموظفين: مكتب المعلومات عن العمالة، ملف بيانات شئون الموظفين المركزية – الدخول: http:/www. pm.gov/fed data (سبتمبر ٢٠٠١)

وتبين نظرة سريعة لموقع العمل الأمريكي، مع أشياء أخرى زيادة متنامية في التباين في المجموعات العرقية والثقافية، وزيادة في الأمهات العاملات، وهبوطاً مستمراً في الخلفية التقليدية للعائلة وأسلوب الحياة المفترض من قبل سياسات وممارسات شئون الموظفين العامة (الحكومية) التقليدية (انظر الجدولين ١-١٣و١-١٤).

الجدول (١-١١) أكبر عشرين مهنة لذوي الياقة الزرقاء على المستوى الفيدرالي سبتمبر ١٩٩١ وسبتمبر ٢٠٠١

المهنة	١٩٩١	٢٠٠١	نسبة التغيير
ميكانيكي صيانة	١٢,٩٨٠	١١,٥٨٠	-١٠,٨
عامل رعاية	١٦,٣١٥	١١,٥٥٩	-٢٩,٢
مناول مواد	٢٣,٧٠٩	١١,٢٣٧	-٥٢,٥
ميكانيكي طائرات	١٤,٨٤١	٩,٨٤٤	-٢٤,٣
معدات متحركة ثقيلة	١٢,٠٢٠	٨,٩٧٩	-١٨,١
عامل خدمة مأكولات	١٥,٧٠١	٦,٩٦٩	-٤٢,٨
ميكانيكي إلكترونيات	١٣,٧٢٦	٦,٣٨٦	-٤٩,٢
مشغل موتور سيارة	١١,٠٠٥	٦,٣٧٢	-٤٢,٠
ميكانيكي صفائح معدنية	١٠,٨٣٢	٥,٢٢٣	-٤١,٢
ميكانيكي ذاتية الدفع	٧,٢٣١	٥,٠٦٨	-٢٧,٨
عمالة (تشغيل)	٩,٦٦٤	٤,٨٠١	-٤٧,٦
كهربائي	٩,٧١٢	٤,٢٩٤	-٥٠,٦
عمال مخازن	٤,٧٢٧	٣,٩٨٨	-٩,٢
طباخ	٤,٣٥٩	٣,٩٨٨	-٨,٥
ميكانيكي نظم إلكترونية مدمجة	٤,٦٨٥	٣,٨٤٩	-١٧,٨
تشغيل ماكينات	٧,٨٠٤	٣,٧٨٤	-٥١,٥
طلاء	٦,٨٣١	٣,٧١٥	-٤٥,٦
ميكانيكي مكائن طائرات	٤,٩٨٩	٣,٦١٩	-٢٧,٥
مركب مواسير	٧,٩٠٦	٣,٣٢١	-٥٨,٠
تشغيل معدات هندسية	٣,٨١٤	٣,٢٤٠	-١٥,١

المصدر: مكتب إدارة الموظفين: مكتب المعلومات عن العمالة، ملف بيانات شئون الموظفيم المركزية - الدخول: (سبتمبر ٢٠٠١) /http:/www.opm. gov/feddata

الجدول (١-١٢) استخدام الأقليات والنساء في الفرع (الجهاز) التنفيذي الفيدرالي: ١٩٩٠و١٩٩٦ و٢٠٠٢ (النسب المئوية)

السنة	المجموع	أفريقي جميع الأقليات	أمريكي	آسيوي أمريكي لاتيني	أمريكي/هندي جزر الباسفيكي	أهالي ألاسكا	غير لاتيني أمريكي
١٩٩٠							
رجل	١,٢٢٣,٢٦٥	١٢,٧	٦,٥	٣,٢	٢,١	٠,٩	٤٤,٢
امرأة	٩٢٧,١٠٤	١٤,٦	١٠,١	٢,٢	١,٤	٠,٩	٢٨,٥
المجموع	٢,١٥٠,٣٥٩	٢٧,٣	١٦,٦	٥,٤	٣,٥	١,٨	٧٢,٧
١٩٩٦							
رجل	١,٠٥٨,٥٦٦	١٣,٥	٦,٤	٣,٦	٢,٥	١,٠	٤٢,٥
امرأة	٨٣١,٨٤٠	١٥,٦	١٠,٢	٢,٥	١,٨	١,٠	٢٨,٤
المجموع	١,٨٩٠,٤٠٦	٢٩,١	١٦,٦	٦,١	٤,٣	٢,٠	٧٠,٩
٢٠٠٢							
رجل	١,٠٠٤,٦١٢	١٤,١	٦,٤	٤,٠	٢,٦	١,٠	٤١,٤
امرأة	٨٠٨,٤٣٥	١٦,٧	١٠,٤	٢,٩	٢,١	١,٢	٢٧,٩
المجموع	١,٨١٣,٠٤٧	٣٠,٧	١٦,٩	٦,٩	٤,٨	٢,٢	٦٩,٣

* وضعت النسب بناء على مجموع الاستخدام (العمالة) (رجالاً ونساءً مجتمعين) .

** جميع الأقليات.

المصدر: مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة (٢٠٠٣)، الاستخدام في الفرع (الجهاز) التنفيذي حسب الجنس، والعرق، وأصل القومية، سبتمبر ١٩٩٠ – سبتمبر ٢٠٠٢
كتاب الحقيقة – احصائيات القوى العاملة المدنية الفيدرالية، طبعة ٢٠٠٣ ص ٣٦

إن إدارة قوى عاملة متباينة أصبحت عنصراً رئيسياً في كثير من البرامج التدريبية الإداريـــة، وإن ترتيبـــات العمل البديلة والعائلية/الصديقـــة أصبحت عوامل مهمة في إســـتراتيجيات الاستقطاب [التوظيف] (والاستمرار أو) الاحتفاظ (في الخدمة) سوياً مع إمكانية أن تكون ذات اعتبار مهم في الجهود المؤدية إلى زيادة الإنتاجية. إن مشاركة النســـاء المتزوجات اللاتي لديهن أطفالٌ دون السادســـة في القوى العاملة ارتفعت من ١٨,٦٪ في المائة في عام ١٩٦٠ إلى ٦٢,٧٪ في عام ١٩٩٦ (المصدر: مكتب إحصاءات الولايات المتحدة ١٩٩٧ ص ٣٩٣). كما أن القوى العاملة آخذة في التقدم في الســـن. وبعـــام ٢٠٠٢ فـــإن ٢٢,٥٪ من القوى العاملة المدنية (Clf) كانت في فئة العمر بين ٤٥ و٥٥ وارتفعـــت ١٨,٨٪ فـــي عام ١٩٨٠. إن هذا الاتجاه (انظـــر الجدول ١-١٥) يثير

مسائل تتعلق بمزايا الصحة والتقاعد وتقدم أيضاً تحديثات جديدة للإدارة العامة في مجالات مثل الحوافز وتطوير الموظفين .

وقد لاحظ مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة (Gao) في عام ١٩٩٣ أن الزيادة في أعداد النساء العاملات والأقليات قد أحدثت في النصف الأخير من القرن العشرين تحولاً في مكان العمل واستطرد في ملاحظته – أي مكتب المحاسبة– بالقول:

«إن اتجاه التقدم في سن القوى العاملة للولايات المتحدة قد يكون له على حد سواء أثر كبيرٌ على دنيا العمل في النصف الأول من القرن الـ(٢١). فقد ارتفع متوسط عمر القوى العاملة المدنية من ٣٤.٣ عاماً في ١٩٨٠ إلى ٣٦.٦ في عام ١٩٩٠، ومن المتوقع أن يصل إلى ٤٠.٦ عاماً عام ٢٠٠٥. إن القوى العاملة بالحكومة الفيدرالية أكثر تقدماً في السنة مقارنة بالقوى العاملة المدنية عموماً – وهي في المتوسط أكبر بخمس سنوات عما كان في العام ١٩٩٠ (المصدر: مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة ١٩٩٣ صفحات ٢ و ٣).

الجدول (١-١٣) وضع النساء المتزوجات في القوى العاملة المدنية ١٩٦٠ – ٢٠٠٢

السنة	القوى العاملة النسوية *				النسبة لمعدل شاملة الإناث **			
	المجموع	غير متزوجة	متزوجة	أخريات ***	المجموع	غير متزوجة	متزوجة	أخريات
١٩٦٠	٢٣.٢٤٠	٥.٤١٠	١٢.٨٩٣	٤.٩٣٧	٣٧.٧	٥٨.٦	٣١.٩	٤١.٦
١٩٨٠	٤٥.٤٨٧	١١.٨٦٥	٢٤.٩٨٠	٨.٦٤٣	٥١.٥	٦٤.٤	٤٩.٩	٤٣.٦
١٩٩٦	٦١.٨٥٧	١٥.٨٤٢	٣٣.٦١٨	١٢.٣٩٧	٥٩.٣	٦٧.١	٦١.٢	٤٨.١
٢٠٠٢	٦٧.٣٦٣	١٨.٢٠٣	٣٥.٤٧٧	١٣.٦٨٣	٥٩.٦	٦٧.٤	٦١.٠	٤٩.٢

* بالألف ** نسبة القوى العاملة المدنية *** أرامل، مطلقات أو في حالة انفصال من الزوج
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، ملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ١٩٩٣ – الجدول ٦٣٠ (واشنطن D.C) وملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣ – الجدول ٥٩٦ (واشنطن D.C)

الجدول (١-١٤) القوى العاملة المدنية للولايات المتحدة ومعدل نسبة المشاركة مع التنبؤات ١٩٨٠ حتى ٢٠١٠

	القوى العاملة المدنية (بالملايين)			معدل المشاركة (النسبة المئوية)		
	١٩٦٠	٢٠٠٢	٢٠١٠	١٩٦٠	٢٠٠٢	٢٠١٠
مجموع الجنس القومي والجنس	١٠٦,٩	١٤٤,٩	١٥٧,٧	٦٣,٨	٦٦,٦	٦٧,٥
أبيض	٩٣,٦	١٢٠,٢	١٢٨,٠	٦٤,١	٦٦,٨	٦٧,٦
ذكر	٥٤,٥	٦٥,٣	٦٨,٢	٧٨,٢	٧٤,٨	٧٣,٨
أنثى	٣٩,١	٥٤,٨	٥٩,٩	٥١,٢	٥٩,٣	٦١,٦
أسود	١٠,٩	١٦,٦	٢٠,٠	٦١,٠	٦٤,٨	٦٧,١
ذكر	٥,٦	٧,٨	٩,٠	٧٠,٣	٦٨,٤	٦٨,٢
أنثى	٥,٣	٨,٨	١١,١	٥٣,١	٦١,٨	٦٦,٢
أمريكا اللاتينية	٦,١	١٧,٩	٢٠,٩	٦٤,٠	٦٩,١	٦٩,٠
ذكر	٣,٨	١٠,٦	١١,٧	٨١,٤	٨٠,٢	٧٩,٠
أنثى	٢,٣	٧,٣	٩,٢	٤٧,٤	٥٧,٦	٥٩,٤

* يمثل معدل المشاركة نسبة كل مجموعة في القوى العاملة المدنية.
** يشمل أعراقا لم تبين في الجدول.
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، ملخص إحصائي للولايات المتحدة عام ٢٠٠٣، الجدول ٥٨٨ (واشنطن D. C).

الجدول (١-١٥) قوة عاملة مدنية متقدمة في السن: ١٩٨٠ - ٢٠٠٢

السنة	مجموع القوى العاملة المدنية (CLF)	السن (٪)						
		١٦-١٩	٢٠-٢٤	٢٥-٣٤	٣٥-٤٤	٤٥-٥٤	٥٥-٦٤	٦٥
١٩٨٠	١٠٦,٩٤٠	٨,٨	١٤,٩	٢٧,٣	١٩,١	١٥,٨	١١,٢	٢,٩
١٩٩٥	١٣٢,٣٠٤	٥,٩	١٠,٣	٢٥,٨	٢٧,٢	١٩,١	٩,٠	٢,٩
٢٠٠٢	١٤٤,٨٦٣	٥,٢	١٠,٢	٢٢,٢	٢٥,٥	٢٢,٥	١١,٣	٣,١

* بالألف.
المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة، ٢٠٠٣، الجدول (٥٩٠) (واشنطن D.C).

الجدول (١-١٦) قوة عاملة مدنية أفضل تعليماً ١٩٧٠ - ٢٠٠٢
الإنجاز التعليمي كنسبة مئوية للقوى العاملة المدنية (Clf)

السنة	مجموع القوى العاملة المدنية *	أقل من ثانوي عالي	١-٣ سنة جامعية	٤ سنوات + جامعية
١٩٧٠	٦١,٧٦٥	٣٦,١	١١,٨	١٤,١
١٩٨٠	٧٨,٠١٠	٢٠,٦	١٧,٦	٢٢,٠
١٩٩٠	٩٩,١٧٥	١٣,٤	٢٠,٧	٢٦,٤
٢٠٠٢	١٢٢,٤٩٧	١٠,٣	٢٧,٤	٣١,٤ ××

* بالألف.

** وجدير بالملاحظة أيضاً أن نسبة النساء اللاتي أعمارهن ٢٥ سنة وأكثر ولديهن ٤ سنوات أو أكثر ارتفعت نسبتهن إجمالاً من ١١,٢ في عام ١٩٧٠ إلى ٢٢,٨ في عام ٢٠٠٣. وبالمثل فإنه بالنسبة للأفارقة الأمريكيين فإن تلك النسب ارتفعت من ٨,٣ في عام ١٩٧٠ إلى ١٧,٣ في عام ٢٠٠٣.

المصدر: مكتب الإحصاءات للولايات المتحدة، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة ١٩٩٧، الجدول (٦٢٢) (واشنطن D.C)، الملخص الإحصائي للولايات المتحدة ٢٠٠٣، الجدول (٥٩١) (واشنطن D.C).

إن القوى العاملة الحكومية آخذة في التقدم في السن بسرعة، وإن نظم شئون الموظفين في جميع مستويات الحكومة ينبغي لها أن تتجاوب مع هذه الحقيقة السكانية (Elliot و 1995) رغم أن القوى العاملة للولايات المتحدة أصبحت باطراد أفضل تعليماً (انظر الجدول ١-١٦)، وإن سرعة كل من الابتكارات التقنية والتغيير سوياً مع انفجار متنام للمعلومات والمعرفة في العلوم الاجتماعية والفيزياء، قد أقحمت كثيراً من المخدمين العامين (الحكوميين) (الدخول) في سوق عالي المنافسة. وقد أصبح التعليم، والمعرفة المتخصصة والخبرة الفنية هي على المحك الأساس.

الجدول (١-١٧) عضوية الاتحادات والنقابات والتمثيل في عام ٢٠٠٤
القطاعان العام والخاص *

القطاع	النسبة المئوية لعضوية الاتحاد	النسبة المئوية للتمثيل حسب الاتحادات / النقابات**
الخاص	٧,٩	٨,٦
الزراعة	٢,٢	٢,٩
غير الزراعة	٨,٠	٨,٧
عام – حكومي	٣٦,٤	٤٠,٧
فيدرالي	٢٩,٩	٣٥,٠
ولاية	٣٠,٧	٣٤,٣
المحليات	٤١,٣	٤٥,٨

* في عام ١٩٨٣ كان ٢٠٪ من العاملين بالولايات المتحدة من ذوي الأجور والرواتب ينتمون إلى اتحادات / نقابات، وبعام ٢٠٠٤ هبطت النسبة إلى ١٢,٥٪.

** لأغراض المساومة الجماعية التي تغطيها عقود التفاوض.

المصدر: مكتب احصاءات العمل للولايات المتحدة (٢٠٠٥) الدخول
http/www.bis.gov/news./release/pdf/un1on2/pdf

وقد أصبحت الخدمة العامة بالضرورة وبشكل مطرد أكثر مهنية وأفضل تعليماً، وأعلى تدريباً. إن (حالة الاتجاه للمهنية)، كنظام للحكومة يعمل فيه الخبراء بشكل موسع في ميادين متخصصة متنوعة، يجعل اعتبارهم الممثلين الرئيسيين في عملية وضع وتطبيق السياسات العامة، وهو انعكاس لدور الحكومة المحوري الذي تقوم به في المجتمع الأمريكي (Mosher, 1968). وإن كثيراً من المهام/الوظائف على كل مستويات الحكومة تتطلب أفراداً لديهم مهارات وتدريبٌ عالٍ ومتطورٌ، وان الحكومة الفيدرالية وحدها تستخدم أكثر من ٤٠٠,٠٠٠ مهني في عام ٢٠٠٠م. إن كشف المهن التخصصية، والمهارات المهنية التي يحتاج إليها القطاع العام كشف طويل جداً وآخذ في التنامي. ومؤشر واحد لهذا الاتجاه في ذلك النظام هو الارتفاع المطرد لمتوسط المرتبة بالجدول العام للعمال الفيدراليين. وكان في عام ١٩٧٢م متوسط راتب المرتبة ٧,٩٦، وفي عام ٢٠٠٢ كان ٩,٧٥. وكمثال كان (٤١٪) من المستخدمين الفيدراليين في عام ٢٠٠٢م هم من الذين يحملون درجة البكالوريوس أو فوق ذلك (مكتب إدارة الموظفين للولايات المتحدة ٢٠٠٣).

ويتنبأ مكتب إحصاءات العمال أن الاستخدام الإجمالي للأشخاص من ذوي المهن المتخصصة في الولايات المتحدة، سوف يرتفع بأكثر من (٢٥٪) بين عامي ١٩٩٦ و٢٠٠٦م. وأن استخدام التنفيذيين والإداريين (Executive Administrative Managerial) ومن هم في العمل الإداري بحسب التنبؤات سوف يتنامى بـ١٧٪ خلال الفترة نفسها (مكتب احصاءات العمال للولايات المتحدة ١٩٩٨). وإذا كان للمخدمين العامين (الحكوميين) أن ينافسوا القطاع الخاص من المهنيين والاختصاصيين المؤهلين بدرجة عالية الذين يحتاجون إليهم فإن عليهم أن يطوروا إستراتيجيات فعالة في الاستقطاب، وأن يصمموا عمليات ذات كفاءة ومرونة للاختيار، وأن يكونوا قادرين على عرض رواتب ومزايا جاذبة. وسوف تكون هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة في تطوير الموظفين إذا كان للقوى العاملة بالقطاع العام أن تحافظ على عملها (وإمكاناتها) من المعرفة والمهارات والقدرات.

وإن المجموعة الأخيرة من الأعداد الخاصة بالخدمة العامة الأمريكية التي سوف نراجعها هنا تتعلق بتنامي الاتحادات/(النقابات) في الخدمة العامة. كما يوضح الجدول (١-١٧)، فإن انتساب الموظفين العامين (الحكوميين) لاتحادات، وتمثيلهم بواسطة تلك الاتحادات أكثر احتمالاً من نظرائهم بالقطاع الخاص، وإن الحكومة الفيدرالية، وكثيراً من الولايات والمحليات (تدخل) في مساومات جماعية مع المستخدمين غير الإداريين، وأن علاقات العمل أصبحت تخصصاً مهماً ضمن المجال العام لإدارة شئون الموظفين أو إدارة الموارد البشرية.

الخاتمة:

تناولنا بنظرة مختصرة جداً في هذا الفصل بعض البيانات التي ينبغي أن تساعدك في تعريفك بالخدمة العامة الأمريكية. وإن هناك حقيقة واحدة مهمة ينبغي تذكرها هي أن الاتجاهات السكانية والفنية وغيرها من الاتجاهات في البيئة الاجتماعية والاقتصادية بالحكومة لها آثارٌ قوية على حجم، وتكوين، والتنظيم الإداري للخدمة العامة. إن سياسات شئون الموظفين العامة (الحكومية)، والممارسات، والقضايا، والمشكلات ما هي إلا انعكاس لهذه الاتجاهات، التي لبعضها جذور عميقة في التاريخ السياسي، والاقتصادي والاجتماعي للولايات المتحدة. لذلك يصعب فهم الخدمة العامة اليوم دون فهم إطارها التاريخي، لذلك يعرض الفصل الثاني نظرة عامة تاريخية موجزة بداية بقيام الولايات المتحدة.

أسئلة للمناقشة:

١ - هل نسبة (١٤,٦٪) من القوى العاملة المدينة (Clf) التي تعمل في حكومة الولايات المتحـــدة تعتبـــر متضخمة أم أنها قليلة، أم أنها مناســـبة؟ كيـــف تجيب عن هذا السؤال؟

٢ - من منظور الموارد البشـــرية، كيف يمكن للمخدمين الحكوميين ممارســـة الرقابة اللصيقة على الاتجاهات السكانية وغيرها من الاتجاهات؟.

المراجع (References):

Elliot, Robert H. (1995). «Human Resource Management>S Role In The Future Aging Of The Workforce.» Reviewof Public Personnel Administration, Vol. 15, No 2 (Spring),Pp. 5-17

Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, And Constance Horner (1996). Civil Service Reform: Building A Government That Works (Washington, Dc: Brookings Institution Press)..

Mosher, Frederich C. (1968). Democracy And The Public Service (New York: Oxford University Press).

U.S. Bureau Of The Census (1997). Statisical AbstAct Of The United States: 1997 (Washington, Dc), Table 508.

____. (2003). Statistical Abstact Of The United States, Employment Status Of The Civilian Population: 1929 To 2002. Accessed Http://Www.Census.Gov/Statab/Hist/Hs-29. Pdf (July).

U.S. Bureau Of Labor Statistics (1998a). "Employment By Magor Occupational Group, 1986, 1996, And Projected 2006," Employment Projections. Accessed Http://Bls.Gov/News.Release/Ecopro.Table3.Htm. Data Source: Monthly Labor Review (November 1997).

U.S. General Accounting OffIce (1993). Federal Personnel: Employment Policy Cballenges Greated By An Aging Workforce (Washington, Dc: Gao, Gao/Gdd-93-138, Septmber).

U.S. Office Of Personnel Management (1997). "The Statistical Story Of Federal Downsizing," (Washington, Dc: Office Of Personnel Management, Employment Service, Wro 97-102, August).

_____. (2003). Demographic Profle Of The Federal Workforce-2002 Edition. Accessed Http:// Www.Opm.Gov/Feddata/Demograp/Demograp.Asp

الفصل الثاني
إدارة شئون الموظفين الحكوميين
نظرة تاريخية عامة

Public Personnel Administration
An Historical Overview



برغم أن إدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) بالولايات المتحدة لم تظهر في أوائل القرن العشرين بوصفها مجالاً متخصصاً للدراسة أو الممارسة، إلا أن الحكومات منذ قيام الجمهورية كانت تستقطب، وتستخدم، وتنهي الخدمة، وتدرب، وتدفع رواتب، وتدير (شئون) الموظفين العامين. ومن خلال هذه المفاهيم، كانت الوظائف [المهام] التنظيمية التي ترتبط الآن بإدارة شئون الموظفين العامة كانت بالطبع متواجدة لآلاف السنين. والغرض من هذا الفصل كما اتضح من الفصل الأول هو رصد تطور ممارسات إدارة شئون الموظفين العامة بالولايات المتحدة؛ ذلك أن هذا الفصل يوفر خلفية عمومية، ومقدمة للمناقشات بطول الفصل حول الاتجاهات الحالية، والقضايا، والتحديات التي تتبع ذلك.

فترة التجاوب السياسي (الرعاية السياسية والغنائم) The Era of Political Responsiveness: Patronage and Spoils:

إن الخدمة العامة خلال فترة المائة عام الأولى تقريباً (١٧٩٠- ١٨٩٠) كانت على جميع المستويات الحكومية بالولايات المتحدة سياسية أو حزبية بمعنى أنه متوقع من الموظفين العموميين أن يعملوا بنشاط، في حالات كثيرة، من أجل تقديم الدعم المالي للمرشحين لمنصب انتخابي في جميع مستويات الحكومة. ولم يكن هناك فصل بين السياسات الحزبية والإدارة كما تمارس. وكانت الوظائف الحكومية والعقود تمنح بحكم العادة لأولئك الذين خدموا بولاء الحزب الفائز، ومرشحه، وأجندته السياسية. وهكذا أصبح مثلاً يردد على أساس تعود الغنائم للمنتصر (To The Victor Goes The Spoils).

إن الحجج المعيارية لتأييد مداخل الرعاية السياسية والغنائم للخدمة العامة تعتمد بشدة على فكرة أن الحكم الديمقراطي يتطلب خدمة مدنية ذات استجابة عالية للرأي العام وللتفويض الانتخابي. وبجانب توفير حافز قوي للعمل من أجل الحزب، فإن نظام الغنائم قد وفر فعلاً التجاوب لإرادة (المشرعين) والمديرين المنتخبين؛ ذلك أن الذين تم استخدامهم هم موالون وفي الوقت نفسه مدركون تماماً أنه من الممكن فصلهم لأسباب حزبية. ونظرياً، فإن الاستخدام والفصل على أساس الولاء السياسي والدعم النشط للحزب أو المرشح يسمح لنظام شئون الموظفين أن يؤكد أن البيروقراطيين (الموظفين)، سوف يتجاوبون لإرادة الموظفين المنتخبين، وأنه، عن طريقهم يكون التجاوب للرأي العام، واستغل عُمَد (ورؤساء المدن) على طول القطر الرعاية (السياسية) لبناء تحالفات سياسية قوية وفعالة وأن بعضاً من الدارسين

(Students) الباحثين في التاريخ الأمريكي يحتجون أن الرقابة الرئاسية على الرعاية على المستوى الفيدرالي أدت إلى تقوية منصب الرئيس في النظام الدستوري القائم على فصل السلطات (Fish, 1904). هذا وإن الرئيس (Abrahm Lincoln) قد تصرف بحرية، وفي أحيان كثيرة قام شخصياً بتوزيع وظائف فيدرالية في محاولة منه لبناء ولاء يدعم به قضية الاتحاد خلال الحرب الأهلية (١٨٦١-١٨٦٥). وإن البيت الأبيض (The White House) في واقع الأمر امتلأ أو بالأحرى فاض بالباحثين عن الوظائف خلال ولايته - أي ولاية ابراهام لنكولن - ويروى أنه علق قائلاً «إن نظام الغنائم قد يصبح بمرور الوقت أكثر خطورة للجمهورية من الثورة نفسها» (Van Riper, 1958, P. 44).

إن نظام الغنائم الذي استعمله لنكولن بمهارة والذي تخوف منه شخصياً حمل تشابهاً بسيطاً لذلك الذي استخدمه الرؤساء في أوائل أيام الجمهورية. وعلى وجه العموم، فإن السياسة للرؤساء الستة الأوائل (١٧٨٠-١٨٢٩) كانت إجراء التعيينات للمناصب الفيدرالية على أساس ما وضعه الرئيس واشنطن (Washington) "كفاءة ومتانة الخلق" الملائم (Character) وفسرت الصلاحية في كفاءة ومتانة الخلق الملائم في تلك الأيام أن يكون الشخص ذا سمعة حسنة ومتانة في الخلق، وله المقدرة على العمل المطلوب، وأنه في توافق مع الآراء والأهداف السياسية للرئيس التنفيذي وزملائه. وجرت العادة، أنه ينبغي استيفاء جميع المعايير الثلاثة، وهي: (١) كفاءة ومتانة الخلق (٢) أداء العمل (٣) التوافق مع الآراء والأهداف السياسية للرئيس وزملائه، وعلى نحو نموذجي فإن الأفراد الذين يستوفون هذه المعايير تم اجتذابهم من النخبة الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، واستمر هذا الأسلوب حتى حين تغيرت رقابة الحزب على منصب الرئاسة. وخلال ولاية واشنطن Washington الثانية كانت قد بدأت تنشأ الأحزاب السياسية. وقد كان كل من واشنطن Washington وآدمز Adams ينتميان للحزب الفيدرالي Federalist Party والذي كان ضمن أشياء أخرى مسانداً لتقوية الحكومية القومية (أي الفيدرالية). وقاد الرئيس الثالث توماس جيفرسون Thomas Jefferson حزباً مختلفاً هو ما يعرف اليوم بالحزب الديمقراطي. وتلك المجموعة التي انطلقت من قبل ضد المنظمات المعارضة للفيدرالية. التي منحت سلطات أكثر للولايات عما يمنح للحكومة القومية (أي الحكومة الفيدرالية). وحين بدأ جيفرسون Jefferson ولايته الأولى، وجد أنه ورث حكومة ذات موظفين جميعهم بالكامل من الفيدراليين. وكردة فعل لذلك، أزاح بعض الأفراد على أساس حزبي ليفسح المجال

أمام مناصريه، إلا أن الأفراد الذين قام بتعيينهم هو والرؤساء جيمز ماديسون James Madison وجيمز مونرو James Monroe، وجون كوينسي آدمز John Quincy Adams كانوا مستوفي المعيار (الصلاحية ومتانة الخلق) الذي تم وضعه من قبل Caldwell, 1944; Van Riper,1958, (Pp. 22-27).

وبحقّ، كان الاعتماد على الطبقة الأمريكية العليا (الارستقراط) لشغل الوظائف بالحكومة القومية جد مكتمل خلال هذه الفترة الزمنية الأولى حتى فردريك موشرfredrick Mosher، حيث أشار إليها على أنها فترة حكومة نخبة المواطنين (Government By Gentlemen) (Mosher, 1968 White, 1948, 1951, 1954) وكان المجتمع الأمريكي طبقياً للغاية، وقد أوضح فان رابير (Van Riper) أن حكومتنا في الأيام الأولى كانت حكومة يقودها المتعلمون والجيدون جداً، وذوو الحسب والنسب، والأثرياء والموالون لهم (Van Riper, 1958, Pp 17-18) وكان الرؤساء يبحثون عن أفراد لهم نفس خلفيتهم ممن يشاركونهم التزامهم بدستور الولايات المتحدة، والذين يعتقدون أن الحكم مسئولية أو التزاماً من جانب طبقتهم الاجتماعية. وهكذا، فإنه خلال هذه الفترة الزمنية القصيرة نسبياً. كانت الخدمة الفيدرالية مقصورة على هذه الطبقة (الأرستقراطية). وبالنظر إلى استحقاقات الولاء السياسي، فإنه من الصعب القول إن الرؤساء الستة الأوائل طبقوا نظاماً للجدارة بالمفهوم العصري لهذا المصطلح لكن كان للحكومة القومية «سمعة طيبة من حيث الاستقامة والمقدرة». وعلى كل، فإن الوضع كان مختلفاً على مستويات الولاية والمحليات. وبحلول عام (١٨٢٩) فإن عادة منح الوظائف على أساس حزبي أدى ببساطة إلى الاختناق (بالتضخم الوظيفي) في الولايات الكبرى مثل نيويورك وبنسيلفانيا.

وكانت الولايات المتحدة في العام ١٨٢٩ وسط تحول اجتماعي وسياسي واقتصادي كبير، فالنظام الاجتماعي/الاقتصادي والسياسي القديم الذي تأسس خلال الفترة الاستعمارية قد أزيل بواسطة نظام صناعي وبدأ السوق في النشوء حيث يصر فيه الأفراد أن الثروة، والسلطة والمنصب ينبغي أن تكون بالإنجاز وبالفعل هي كذلك أكثر منها بالإرث. إن كل ما هنالك حاجة إليه هو التكافؤ في الفرص والطموح، والذكاء والعمل الدؤوب الذي توجد إليه حاجة إلى تحقيق الفائدة منه. إن الديمقراطية وحق الانتخاب الآخذ في التوسع أديا إلى قيام أحزاب سياسية أكثر وأفضل تنظيماً. كما أن البلاد كانت تتجه نحو التوسع غرباً، وإلى التحضر وإلى التصنيع (Miller, 1972) وإن السكان قد زادوا بأعداد كبيرة من المهاجرين وخاصة في المدن حيث أخذ السكان في التنامي السريع.

وضمن هذا الإطار، فإن الرئيس أندرو جاكسون (Andrew Jackson) تسلم في بداية منصب الرئاسة، وأنه حين فعل ذلك، عرض آراء حول عمل الحكومة وتوزيع وظائفها. وكان جاكسون بالطبع من الحزب الديمقراطي حديث النشأة. وقد رفض أفكار النخبة (Elitist Views) التي كانت لسابقيه (من الرؤساء) وذلك بتفضيله مدخلاً أكثر (Egalitarian) (اتجاهاً) للمساواة للخدمة العامة. وعرف عن جاكسون كثيراً أنه الأب لنظام الغنائم (Father Of The Spoile)، ذلك أنه احتج أن الخدمة العامة ينبغي أن تكون «مفتوحة» لجميع قطاعات المجتمع وأنه ليست هناك حاجة إلى مدة الخدمة الطويلة في الوظيفة أو المنصب مادام أن مهام معظم الوظائف الفيدرالية بسيطة ولا تتطلب خبرة. وعليه، فإنه رأى، التناوب في المنصب هو أفضل سياسة. ووجد موقف جاكسون شعبية، متجاوباً في ذلك مع الرفض واسع الانتشار ضد احتكار المناصب العامة من قبل ممثلين من الطبقة العليا (الارستقراط). وحقاً، فإن هناك «بعض العائلات احتفظت لنفسها أباً عن جد (وظائف) بالخدمة المدنية» (Vanriper, 1958, Pp. 27,33).

بافتراض ما حدث في النصف الثاني من القرن التاسع عشر فإنه من الصعب أن يطلق على جاكسون Jackson الممارس أو المحامي/المدافع عن نظام الغنائم الكامل. وقد عكست تعييناته للوظائف الفيدرالية العليا الانتباه المبكر لعنصري المقدرة والكفاية وأن الرصيد المتوافر من الأشخاص المؤهلين كان بسيطاً نسبياً وأن معظمهم جاؤوا من الطبقة العليا (Mosher, 1968, P 62) ورغماً عن ذلك، فإن منظومته في المساواة، ساعدت كثيراً في فتح الأبواب (لنظام) الغنائم على المستوى القومي، وأن أولئك الذين جاؤوا من بعده (من الرؤساء) كانوا أكثر ميلاً لاستبعاد شاغلي المناصب واستبدال الموالين للحزب بهم. وكان هدفهم عملياً: هو كسب الانتخابات عن طريق تقوية (أداة) الحزب من عامة الشعب ومن هم فوق ذلك.

وبحلول عام ١٨٦١م حين تولى لنكولن (Lincolin) الرئاسة، كان نظام الغنائم قد تطور إلى درجة أنه أصبح له قبضة قوية على الجهاز السياسي للولايات المتحدة (Van Riper, 1958,P. 42) ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن الخدمة المدنية في الولايات والمدن، خاصة المدن الكبيرة حيث ازدهرت «ماكينات» الحزب وأصبح الرؤساء هم الذين يحكمون (Freedman, 1994) وكمثال لذلك فإن غايات (ماكينة) تاماني Tammany سيئ السمعة بمدينة نيويورك خلال أعوام (١٨٨٠) كانت كما يلي: لكي ترشح ممثلين للوظيفة (للمنصب العام) ومن ثم اكسب الانتخابات. وأنه بمجرد

حصولك على السلطة فإن «المنظمة» تتمتع بما يسمى (بوليمة الرعاية) (Patronage) (Feast) (Riordon, 1963,P. Xil.

وكان جورج واشنطن بلونكيت (George Washington Plunkit) قائداً لمقاطعة تاماني (Tammany) أو أنه كان رئيس حراس، وهو الذي شرح بكل (مباهاة) «فلسفته» السياسية لوليم ريوردون William Riordon الطابع لجريدة نيويورك إيفننج بوست New York Evening Post وذلك في سلسلة لقاءات أجراها تقريباً نهاية القرن. وقد وصف بلونكيت بألفاظ منمقة المنطق وراء نظام الغنائم بالقول:

«ما الحكومة النيابية على كل حال؟ هل هي مزيفة حقاً أو خدعة؟ إنها حكومة من الشعب وإلى الشعب، وإذا لم تكن مزيفة كذلك، فلماذا إذن لا يطاع صوت الشعب وأن يشغل رجال تاماني Tammany جميع المناصب؟ نحن نقف كما وقفنا دائماً، نقف مع مكافأة الرجال الذين نالوا أو حققوا النصر .. أولاً إن هذا القطر العظيم المتألق قد تم بناؤه من قبل الأحزاب السياسية وثانياً، إن الأحزاب لا يمكن أن تتماسك إذا كان أعضاؤها (العاملون بها) لا يحصلون على المناصب حين يفوزون وثالثاً، إذا تحطمت الأحزاب إلى قطع فإن الحكومة التي قاموا ببنائها يجب أيضاً أن تتقطع إرباً (Riordon, 1963, Pp 12-13)».

إصلاح الخدمة المدنية: الكفاءة الحيادية بالحكومة Civil Service Reform: Neutral Competeince In Government:

إن نظام الرعاية السياسية بالولايات المتحدة الذي دافع عنه بلونكيت (Plunkitt) أصبح مرتعاً للمستويات العالية من الكسب غير المشروع والفساد. وقد استهدف النظام للإصلاح من قبل أنصار الحركة التقدمية بأواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وكان لتلك الحركة أهداف سياسية كثيرة، ولكن كان في مقدمة اجندتهم هو تحطيم ماكينات أو (أدوات الحزب) التي كانت تدير المدن الرئيسية للأمة. وفي نظر الإصلاحيين، فإن تلك الأدوات شجعت ما استحكم من الفساد المنتشر وعدم الكفاءة الإدارية والتبديد، وتجاهلوا – أي الإصلاحيون – المصالح الشرعية للأقليات الانتخابية في حين يثقلونهم كثيراً بالضرائب. ويضم المدافعون عن أجندة الإصلاح أعضاء من المصارف والقطاع التجاري، ومجموعات (من ذوي) الدخل المتوسط والعالي، والأعداد المتنامية من الجامعيين المدربين والمهنيين. ويطالب المدافعون عن إصلاح الخدمة المدنية بالبنية

التحتية المستقرة لنشاطاتهم التجارية «وأن يأخذوا زمام السلطة من الطبقات الدنيا والرؤساء الإيرلنديين». وهكذا فقد ساعدت المصالح الاقتصادية والسياسية الشخصية، في تحفيز وتنشيط حركة الإصلاح، إلا أن القوى الرئيسية التي فجرت إصلاح الخدمة المدنية هي ذلك الغضب الأخلاقي ضد الأطماع المتناهية لرجال الغنائم (Freedman, 1994, P. 17).

وبالدعوة للكفاءة الحيادية (Neutral Competence) باعتبارها القيمة الجوهرية بالخدمة العامة، فإن دعاة إصلاح الخدمة المدنية سعوا إلى تحطيم عنصر خامس حرج في قاعدة الماكينة (الآلة الحزبية) المتمثلة في سلطة الانتخاب والرقابة الإدارية – أي نظام الرعاية (Patronage). وأن رجالاً مثل بلونكيت (Plunkitt) يريدون أن يكون لهم العذر في الانزعاج (Schiesl, 1977). ويحاول الإصلاحيون إجراء تغيير أساسي للمظهر السياسي (الخريطة السياسية)، وبمرور الوقت، فإنهم كانوا أكثر توفيقاً في الحد من نطاق الرعاية في الخدمة العامة .

وبالتأكيد إن بلونكيت Plunkitt كان سيتفق مع لويس باول Lewis F. Powels's قاضي المحكمة العليا للولايات المتحدة في اعتراضه (على قرار الحكومة) في قضية الرود ضد بيرنز (Elrod V. Burns) عام ١٩٧٦ إذ حدث في هذا القرار أن غالبية أعضاء المحكمة العليا قرروا أن فصل الموظفين من غير «صانعي السياسة» فقط بسبب انتمائهم لحزب سياسي ينتهك حقوقهم بموجب التعديل الأول (في الدستور). وإن باول (Powell) على كل حال، اعترض بقوله إنه من السذاجة التفكير في أن دافع النشاطات السياسية هو «بعض المصالح الأكاديمية في الديمقراطية» أو دافع آخر بالخدمة العامة. وصرح «أنه في معظم الحالات، كما يعرف ذلك كل سياسي أن الأمل في بعض المكافآت يولد زخماً كبيراً من النشاط السياسي المحلي الذي يدعم الأحزاب» وختم باول Powell قوله «إن التاريخ والممارسة الطويلة التي تسود البلاد بطولها تدعم الرأي في أن ممارسات التوظيف على نظام الرعاية تخلق إسهاماً ملموساً بقدر كاف للتوظيف العملي لنظامنا الديمقراطي ليساند التدخل المتواضع نسبياً للحقوق بموجب التعديل الأول في الدستور. إن بلونكيت (Plunkitt) لم يكن يرى خطأ في منطقه، لكن القاضي باول (Powell) كان مع الأقلية، وأن (قضية) الرود ضد بيرنز Elrod V. Burns كانت أحد قرارات المحكمة التي أخيراً حددت دستورياً الرعاية المقبولة للمواقف التي أبانت فيها أن سلطة التوظيف تقتضي ضرورة أن يكون (الشخص) عضواً في حزب سياسي معين مما يعتبر مؤهلاً مهماً لأداء الواجبات

الملازمة للوظيفة. ومن خلال هذه القرارات، وبخاصة (في قضية) برانتي ضد فينكل (Branti V. Finkel) عام ١٩٨٠، وروتان ضد الحزب الجمهوري لولاية النيوي (Rutan V. Republican Party Of Illionois)، فإن المحكمة قد وضعت أساساً دستورياً لمبدأ الجدارة (دانيال) (Daniel, 1992).

تطبيق المقدرة الحيادية مع نظم الجدارة Implementing Neutral Competence With Merit Systems:

إن الديمقراطية الأمريكية والمساواة (بين الموظفين) قد ساندت تاريخياً مفهوم أو مقولة أن الأفراد ينبغي أن يحصلوا ويحافظوا على الوظائف الحكومية على أساس مقدرتهم النسبية وأدائهم. وبالمثل، فإن الاعتقاد أن الكفاءات مثل المركز الوظيفي والدخل اللذين ينبغي أن يحققهما الفرد، وجد مساندة شعبية واسعة. كما أن إدارة القانون بعيداً عن المنفعة الخاصة والحزبية يلق تثميناً عالياً. وبالنسبة لوظائف شئون الموظفين فإن هذه المعايير أو القيم هي الأساس لمبدأ الجدارة. إن تأسيس وبناء نظم إدارة شئون الموظفين على أساس مبدأ الجدارة كان لها الأسبقية في أجندة المنادين الأوائل بإصلاح الخدمة المدنية.

وينص مبدأ الجدارة، من حيث التطبيق أن التعيينات والترقيات ونشاطات شئون الموظفين الأخرى ينبغي تأديتها حصرياً على أساس المقدرة النسبية والأداء الوظيفي. وكانت تعني هذه الفكرة في العادة إدارة امتحانات تنافسية لتقييم المؤهلات. والنقاط التي تنتج عن الاختبارات المستهدفة تستخدم حينئذ في ترتيب المتنافسين. وبالنسبة لنشاطات شئون الموظفين الأخرى مثل زيادة الراتب، التخفيض في العمالة، والفصل، فإن الافتراض كان دائماً أن نظام الجدارة (من منظور) المخدّم يمكن أن يتقرر عن طريق تقييم الأداء، وأن يتم بهذا الأسلوب معاملة الموظف أو الموظفة وإن نظم شئون الموظفين الحكومية التي تقوم على هذه القيم والافتراضات يطلق عليه «نظم الجدارة». وبألفاظ جلين ستول (O. Glenn Stahl). إن نظام الجدارة بمعناه الكبير يعني في الحكومة العصرية نظاماً لشئون الموظفين تكون فيه الجدارة المقارنة (Comarative Merit) أو الإنجاز هو الذي يحكم اختيار الأفراد وتقدمهم في الخدمة، وأن تسهم بموجبه شروط ومكافآت الأداء في الكفاءة واستمرارية الخدمة (Stahl 1962, P.28).

وبعد عدة مبادرات لم تنجح، على المستوى الفيدرالي، فقد أصدر الكونجرس في عام ١٨٨٣ تشريعاً بوضع أساس لنظام جدارة بدائي (Rudimentarymerit System).

حيث صدر قانون بندلتون Pendleton Act بعد عام من إصابة الرئيس جارفيلد (President Garfield) بطلق ناري من قبل أحد العاطلين.

إن سبباً مباشراً لكنه أقل تأثيراً لصدور هذا القانون هو خوف المرشح الجمهوري أن يكون الرئيس القادم من الحزب الديمقراطي والذي سوف يزيح جميع شاغلي الوظائف من (أنصار) الحزب الجمهوري. وقد طالب القانون بنظام جدارة يقوم على ثلاثة مفاهيم متداخلة هي (١) امتحانات تنافسية ومفتوحة تكون أساساً للاختيار (٢) الحياد السياسي من قبل الموظفين (٣) الأمن النسبي في الوظيفة، والذي يعني أن فصل الموظفين لا يتم إلا بسبب يتصل بعمل محظور أثناء تولي المنصب، وألا يتم فصل الموظفين لأسباب سياسية. إن انتصار دعاة الاصلاح، برغم أنه كان حداً فاصلاً في تاريخ الخدمة المدنية بالولايات المتحدة، لم يكن في حينه انتصاراً كاسحاً في تأثيره. وبداءة، فإن القانون غطى فقط نحو ١٠٪ من الوظائف في الجهاز التنفيذي. وقد تضمن القانون شروطاً تسمح على كل حال بتوسيع نطاق تطبيقه بموجب أوامر رئاسية، وأنه بحلول عام ١٩٥٢ فإن أكثر من ٩٠٪ من وظائف العمالة الفيدرالية قد شملها نظام الجدارة.

إن الإدارة (الجهاز) التي أنشئت لتطبيق قانون بندلتون Pendleton Act كانت هيئة تتكون من الحزبين هي لجنة الخدمة المدنية (.The Civil Service Commission Esc) وذلك بدلاً عن جهاز تنفيذي رقابي. ويعني هذا أن لجنة الخدمة المدنية تتمتع باستقلالية كبيرة عن الرئيس وذلك في صنع السياسة الخاصة بها، وفي النشاطات الإدارية اليومية. ومع ذلك فإن لجنة الخدمة المدنية كانت بعيدة عن الاستقلال الذاتي بسبب أن أعضاءها الثلاثة يتم تعيينهم من قبل الرئيس، وبتعميد مجلس الشيوخ The Senate وأنه أو أنها (بصلاحياته/بصلاحياتها) يمكن عزلهم. كما أنها السلطة في التصديق على قوانين ولوائح الخدمة المدنية التي توصي بها هيئة الخدمة المدنية قبل تطبيقها. وشرط آخر رئيسي هو سلطة الرئيس في وضع وظائف أخرى تحت نظام الخدمة المدنية المصنفة (Classified Civil Service) أو نظام الجدارة، وأيضاً له السلطة في شطب وظائف من خضوعها لنظام الجدارة.

نشرة Bulletin:

أبدى القاضي برينان (JUSTICE BRENNAN) الرأي في محكمة روتان (RUTAN) «يحصل الحزب المنتصر فقط على تلك الغنائم التي يمكن الحصول عليها دستورياً». فالتعديل الأول (FIRST AMENDMENT) يمنع موظفي الحكومة من فصل أو التهديد بفصل مستخدمين عموميين (حكوميين) فقط لأنهم غير مؤيدين للحزب الذي في السلطة، إلا إذا كان الانتساب للحزب مطلباً ملائماً للوظيفة المعينة. وندعو نحن اليوم لتقرير دستورية عدد من ممارسات الرعاية السياسية وتقرير ما إذا كانت ممارسات الترقية والفصل والاستدعاء (للخدمة) وقرارات الاستخدام التي تختص بالمستويات الدنيا من المستخدمين العموميين تنبني على أساس دستوري يقوم على الانتماء الحزبي وتأييده. ونحن نقرر أن مثل هذه الممارسات لا تعتبر دستورية.

نشرة Bulletin:

يطالب قانون بندلتون في القسم (١٢) منه بأنه لا يسمح لأي شخص في أي غرفة أو مبنى مأهول لأداء مهام رسمية من قبل أي موظف أو مستخدم للولايات المتحدة، يجيء ذكره في هذا القانون ... لايسمح له أن يغري بأي أسلوب مهما كان، أو باستلام أي مساهمة مالية أو أي شيء آخر ذي قيمة لغرض سياسي مهما كان ذلك الغرض .

(المصدر: 22 STAT.27(1883))

بمجرد أن بدأت حكومات الولايات والمحليات بتطبيق نظم الجدارة، فإنها اتجهت لاتباع نفس أسلوب الحكومة الفيدرالية، فأنشأت لجاناً أو مجالس لإدارة تلك النظم وقد كان تمويل نظم الجدارة الأولى ضعيفاً وكان هناك صراع حول استمراره (وأن كثيراً من محتويات الجدارة لم يكتب له البقاء طويلاً). وفضلاً عن ذلك فقد كانت نظم الجدارة محدودة التطبيق، مع ضعف في المعايير. وكان المتقدمون في الأساس يخضعون لاختبارات روتينية ويقومون بحفظ سجلات المستخدمين، مع مهام أخرى بسيطة. كما أن وظائف اللجان - لجان الخدمة المدنية - كانت تشغل بالكتبة في معظم الأحوال، وكان هؤلاء الكتبة مهتمين بأعمال شئون الموظفين الروتينية.

وكانت ولاية نيويورك (New York) أولى الولايات التي تبنت تشريع الخدمة

المدنية بتطبيق مبدأ الجدارة في عام ١٨٨٣، وتبعتها في ذلك ولاية ماسوتشوتس (Massachusetts) في عام ١٨٨٤. ويتضح النجاح المحدود لحركة الإصلاح على مستوى الولاية في حقيقة أنه لم يصدر تصديق بقوانين ولائية جديدة لإصلاح الخدمة المدنية خلال العشرين عاماً التالية. وأن بلدية البني Albany وبلدية New York هما أولى البلديات التي طبقت نظام الجدارة (عام ١٨٨٤). وإنه خلال أعوام (١٨٩٠) كانت مدن ميلاواكي (Milwaukee) وفيلادلفيا (Philadelphia) ونيوأورليونس (New Orleans) وسياتل (Seattle) جميعها من المدن التي صادقت على تعديلات دستورية أدت إلى وضع قوانين للخدمة المدنية. وكانت أول مقاطعة فعلت ذلك مقاطعتي كوك (Cook County) والينوي (Illinois) وذلك في عام (١٨٩٥).

وبينما كانت جماعات أو أجهزة وأحزاب الاصلاح تتصارع حول السيطرة على مدن ومقاطعات القطر كان من غير النادر ظهور واختفاء نظم الجدارة اعتماداً على نتائج الانتخابات. وكادت اللجان التي تم تكوينها في الإدارات الداعية للإصلاح أن تصبح في الغالب جبهات للغنائم حين تكون للجماعات السياسية اليد العليا (Aronson, 1973, P. 38). وكمثال لذلك، كانت الوظائف في شيكاغو Chicago هي شريان الحياة Lifeblood للمنظمة الديمقراطية بمقاطعة كوك (Cook) منذ .. أوائل العام ١٩٣٠م. وإنه في ذروة الجماعات أو الأجهزة السياسية في سنوات دالي (Daley) من (١٩٥٥-١٩٧٦) كانت جميع الوظائف التي تخضع للرعاية (السياسية) تحت السيطرة الشخصية لريتشارد دالي (Richard J. Daley). وكانت تخصص للدائرة وأعضاء لجان الدائرة الانتخابية بحسب نفوذ الفرد من أعضاء تلك اللجان وعدد الأصوات التي أفرزتها وتلقتها دائرة جماعات المرشحين (Freedman, 1994, P. 39).

وبرغم أن إعداد نظم الخدمة المدنية التي تقوم على مبدأ الجدارة استمرت في التوسع خلال (١٩٠٠-١٩٣٠) ولو شكلياً على الأقل لكن ظل نطاق نشاطاتها محدوداً. إن «الجدارة» في أحسن الأحوال قد جعلت من المؤكد أن يتم تعيين المستخدمين العموميين عبر امتحانات دخول تنافسية، وأنهم ممنوعون من الانخراط في العمل الحزبي السياسي، وأنهم يعوضون حينذاك على أساس «الأجر المتساوي للعمل المتساوي» (Equal-Pay-For-Equal-Work). وعملياً فإن قليلاً من الانتباه – إن حدث ذلك – تم توجيهه إلى العلاقة المحتملة بين ممارسات شئون الموظفين وإنتاجية وفعالية التنظيم. وخلال هذه الفترة، فإن كلاً من مدخل الإدارة العلمية Scientific Management وحركة مبادئ الإدارة (Principles Of Administration) قد كان لها

الأثر في فكر الكفاءة في الحكومة (Merrill, 1960) وأصبح أثرهما على كل حال ضئيلاً على إدارة شئون الموظفين. وإداريو نظم الجدارة في معظم الأحوال يركزون على "استبعاد (الأوباش) بعيداً (Keeping The Rascals Out) عن طريق التقليص الشديد لدور المديرين التنفيذيين (Line Managers) في قضايا شئون الموظفين.

إدارة شئون الموظفين الإيجابية Positive Personnel Administration:

فجر نمو الحكومة الفيدرالية الذي حدث خلال فترة الكساد الاقتصادي بعد (١٩٣٠-١٩٤٠) والحرب العالمية الثانية (١٩٤١-١٩٤٥) حيث جاوز في نموه السريع مقدرة لجنة الخدمة المدنية (Csc) على معالجة عمليات شئون الموظفين اليومية. فقد كان عدد المستخدمين بالحكومة الفيدرالية نحو ٤٠٠,٠٠٠، وفي عام ١٩٤٠ ارتفع هذا العدد إلى مليون مستخدم، وعام ١٩٤٥ وصل إلى أكثر من ٣,٥ ملايين. حيث بلغ مجموع المستخدمين بالولايات والمحليات في عام ١٩٣٥ أقل من ٣ ملايين. وخلال التوسع الدراماتيكي الذي أجراه الرئيس فرانكلين روزفلت (President Franklin D. RooseveLt) في حجم الخدمة المدنية المصنفة Classified Civil Service لتشمل أيضاً وكالات الصفقة الجديدة (The New Deal)حيث أصبح جلياً أن كثيراً من عمل اللجنة لا بد أن يفوض إلى مستوى الوكالات. لقد أصبحت اللجنة كعنق الزجاجة وأن هذه الحقيقة العملية، سوياً مع الإقرار أن إدارة شئون الموظفين ذات المهارة قد تساعد الوكالات للعمل بكفاءة أكثر، أدى إلى إصدار القرار التنفيذي رقم (٧٩١٦) عام ١٩٣٨من قبل الرئيس روزفلت Executive Order مطالباً مختلف المصالح بإحداث مكاتب لشئون الموظفين يعمل بها موظفون مهنيون متخصصون.

ويعتبر الأمر الذي أصدره روزفلت من الناحية التاريخية مؤشراً بتطبيق أو (ظهور) إدارة شئون الموظفين (الحديثة) (Modern Personnel Adminstration) (U.S Library Of Congress,1976,Pp 258-260) وتعني كلمة «الحديثة» في هذه الحالة توسيع مستوى وحدات شئون الموظفين بالمصالح وتحسين كفاءة الخدمات التي تقدمها تلك الوحدات مثل تصنيف الوظائف، وإدارة اختبارات المتقدمين للعمل وحفظ السجلات. وتعني أيضاً أن مسئوليات لجنة الخدمة المدنية (Csc) يمكن أن تتحول نحو وضع السياسات، والبحوث والتطوير وتقييم البرامج. وبسبب أن هذه الصلاحيات تتطلب أن تقوم كل من لجنة الخدمة المدنية (Csc) ومكاتب شئون الموظفين المصلحية بتطوير خبراتهم (المهنية) عبر موضوعات واسعة، لذلك بدؤوا بتعيين خريجي الجامعات بديلاً عن الكتبة. وتدريجياً أصبحت إدارة شئون الموظفين أكثر مهنية وتخصصاً.

وبدأ مفهوم إدارة شئون الموظفين كأداة أو كذراع للإدارة يرشح ليس فقط في الحكومة الفيدرالية لكن أيضاً في بعض الولايات والمحليات. وزادت الحرب العالمية الثانية من الضغط على مكاتب شئون الموظفين المصلحية لكي تكون ذات استجابة وتدعم ما حولها. وبنهاية الحرب، فإن إدراك إدارة شئون الموظفين بوصفها نشاطاً روتينياً بمحتوى فني محدود وعلاقة بسيطة باحتياجات الإدارة قد انتهى إلى الزوال من قبل رواده الممارسين وأيضاً من قبل الباحثين (Students) في الإدارة العامة. وهكذا، وبنهاية العام (١٩٤٠) كان سايمون (Simon) وسميث بيرج (Smithburg)، وتومبسون (Thompson) (١٩٥٠) يستعدون لإعداد كتابهم المرجعي (Textbook) الذي أصبح واسع الانتشار وقولهم «إن أخصائي شئون الموظفين يتعاملون مع أمور ذات أهمية عظيمة على المدى الطويل للمنظمة» (P. 312).

واستمر تعريف إدارة شئون الموظفين يأخذ في البروز سوياً مع تعاظم أهمية الكفاءة والانتاجية. وأصبح مجال شئون الموظفين في الفترة بين ١٩٤٥-١٩٦٠ أكثر توجهاً نحو الأفراد وأقل تركيزاً على تطبيق التعليمات والقوانين. وبالضرورة كما ظهر للعيان نقدان يتصلان بمدخل إدارة شئون الموظفين قبل الحرب. أولاً، تزايد في الاتجاه نحو المهنية واتباع عمليات شئون الموظفين من منظور رسمي، وبرغم أن ذلك كان ذا كفاءة، إلا أنه كثيراً ما تسبب في إحباط الموظفين على المستوى التنفيذي الأول (Line Officials) الذين كان ينصب اهتمامهم على تحقيق غايات المصلحة/الإدارة أو المنظمة، وقد اكتسبت مكاتب شئون الموظفين سمعة لدى المديرين التنفيذيين على أنها مركز للبيروقراطية (Bureaucratization) حيث القوانين والإجراءات هي ذات كل الأهمية. ثانياً، كان أخصائيو شئون الموظفين يميلون نحو تبني تعريف قانوني لمسئولياتهم، وتجاهلوا بذلك تداعيات تنامي المعلومات حول العوامل الاجتماعية والسيكولوجية ذات العلاقة بالأداء والإنتاجية في المنظمات. وكان هذا النوع من النقد أمراً محتوماً، مع افتراض تزايد الطبيعة الفنية لوظيفة شئون الموظفين، وإنشاء مكاتب لشئون الموظفين يعمل بها أخصائيون. وإن أولئك الذين يقومون بأدوار استشارية Staff Roles يمارسون في العادة سيطرة كبيرة بسبب أنهم يحتكرون الخبرة التي هي ضرورية لإدارة أو معالجة سياسات وإجراءات هي معقدة في معظم الأحوال. وجرت العادة أن لدى أخصائيي شئون الموظفين بالقطاع العام السلطة القانونية والتنظيمية Organizational لتطبيق وإصدار القوانين التي ينبغي أن يتبعها المديرون. ومع ذلك، وكجزء من الاتجاه الذي يمكن أن ينتهي على المستوى الفيدرالي في قانون إصلاح

الخدمة المدنية لسنة 1978 (Civil Service Reform Act, 1978) فقد كانت هناك دعوات تسمع خلال أواخر الخمسينيات ١٩٥٠ تنادي بالمرونة Flexibility والتوجه نحو منظور الإدارة الشمولي Management Oriented.

وبالنسبة لمجال النقد الثاني، فإن أخصائيي شئون الموظفين لم يكونوا ألبتة ذوي اتجاهات نحو الأفراد (اتجاهات تتسم باعتبار الموظف إنساناً) People Oriented. وركّزوا على المهام اليومية، يطبقون فيها مهاراتهم الفنية لكنهم لم يبدوا اهتماماً كبيراً بتطوير مدخل لقياس شامل لتنمية وإدارة الموارد البشرية للمنظمة. وكان لمدخل العلاقات الإنسانية قبل الحرب العالمية الثانية أثرٌ محدودٌ في إدارة المنظمة بالقطاع الخاص؛ الأمر الذي لم يكن حاصلاً بالقطاع العام (Roethlisbergery Dickson, 1939).

وبدأ هذا الوضع في التغيير بعد الحرب حيث برز الاتجاه نحو لهجة الاهتمام بالأفراد (Accent-On-People) يجد موالين له. واعتقد هؤلاء أي المدافعون أن منظور العلاقات الإنسانية يمكن تطبيقه على وظيفة شئون الموظفين بالطرق المحددة التالية:

- الاهتمام بالعوامل الاجتماعية والنفسية في مجال الإنتاجية مثل القيادة الإشرافية، الحوافز، وتصميم الوظائف، تجهيزات العمل Work Settings.
- تركيز الانتباه على المهارات السلوكية، وكذا المهارات الفنية والفرق التي يديرها الأفراد لتنمية إمكاناتهم، وليعملوا بفعالية في مكان العمل. وهذا يتضمن تعزيز الرضا الوظيفي والالتزام بغايات المنظمة عبر أوضاع عمل مجزية من الناحية النفسية وأيضاً أساليب إدارية داعمة، وفرص لتطوير المستقبل الوظيفي والتدريب.
- الإقرار بأهمية الإشراف الفعال على المستوى الاجتماعي والنفساني. والمشرفون هم عادة النقطة الأولى التي يتلاقى فيها العاملون بالمنظمة، لذلك فإنه من الأهمية بمكان أن يكون المشرفون على استعداد لمعالجة مدى واسع للعمليات الشخصية والتي ترتبط بالجماعات والتي يمكن أن تؤثر في معنويات العاملين والإنتاجية. وبناء عليه، فإن أخصائيي شئون الموظفين ينبغي أن يكونوا قادرين على تقديم مثل هذا الدعم عن طريق البرامج التدريبية وبرامج أخرى تصمم لتساعد المشرفين ليكونوا ذوي فعالية من المنظور الإنساني والفني على حد سواء.
- زيادة قاعدة المعرفة بإدارة شئون الموظفين وبمعنى آخر، ينبغي أن يكون هناك بعض أخصائيي شئون الموظفين يجرون بحوثاً في الآثار الاجتماعية والنفسية لسياسات

وممارسات شئون الموظفين. وإن مثل هذه البحوث التطبيقية، ضرورة حيوية إذا قدر لإدارة شئون الموظفين أن تكون راسخة الأصول في تفهم الجانب الإنساني في المنظمات.

- الحاجة إلى عاملين في شئون الموظفين يكون لديهم خلفية واسعة من التدريب والخبرة لتفهم السلوك الإنساني. وأن قيمة أخصائي شئون الموظفين، ينبغي إذن ألا يكون الحكم عليها فقط بالسيطرة على الجوانب الفنية مثل تصنيف الوظائف والاختبارات، ينبغي أيضاً أن يكون قد نال دروساً في نظرية العلاقات الإنسانية وتطبيقاتها العملية.

وحدث تقدم بحلول عام ١٩٦٠، على المستوى الفيدرالي وعدد متزايد من الولايات والإدارات المحلية، وذلك بجعل نظم شئون الموظفين أكثر مهنية، وأفضل صلة باحتياجات الإدارة وأكثر تناغماً من منظور «إدارة الموارد البشرية». وأن مفهوم شئون الموظفين العامة (الحكومية) كما هو وارد في الكتب المدرسية، والمجلات، وتوصيات الجمعيات المهنية واللجان، يدعم بشدة جميع هذه القيم بالإضافة إلى مبدأ الجدارة. وعلى كل فإنه قد حدث تقدم نحو تحقيق تلك القيم عملياً. ولا يزال هناك أمر خاضع للرأي، وهو أن نظام الرعاية عند كثير من الحكومات مازال مهيمناً ويعتبر طريقة مقبولة لأداء الأعمال.

قام الكونجرس في عام ١٩٤٠ بتعديل قانون الضمان الاجتماعي لسنة 1935 (Socialsecurity Act, 1935) مطالباً بتطبيق نظم شئون الموظفين القائمة على الجدارة في الوكالات التي تدير اعتمادات الضمان الاجتماعي (Ssa) وتم بهذه الطريقة الضغط على تطبيق الجدارة، وتوسع ذلك الضغط ليشمل السلسلة أو المصفوفة العريضة من الإعانات الفيدرالية للولايات والمحليات التي تطورت خلال الأعوام ١٩٦٠ و١٩٧٠. وبالمثل فإن منع النشاط الحزبي في معظم الولايات غطى فقط الوكالات التي تدير اعتمادات (مالية) فيدرالية بحسب نص تعديلات ١٩٤٠ لقانون هاتس Hatch Act. وأخيراً، فإنه حتى أكثر نظم الجدارة غير الحزبية أصبحت انطوائية أو ذات نظرة داخلية وغير متجاوبة لكثير من اهتمامات الإدارة.

وخلال أعوام ١٩٦٠ و ١٩٧٠، فإن سلسلة من الأحداث ذات الارتباط بإدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) قد توسعت على كل حال بدرجة ملموسة، وقد ساعد هذا

التطور في الإدراك الأكثر للأهمية المحورية لإجراءات وعمليات شئون الموظفين للإدارة الحكومية بشكل عام. كما أن قيام النقابات (والاتحادات) والمساومات الجماعية (Collective Bargaining)، والتوسع في حقوق الموظفين العموميين (الحكوميين) بموجب الدستور، وظهور برامج تكافؤ الفرص الأساسية، والعمل الإيجابي، إن جميع هذه التطورات كان لها الأثر الكبير على سياسة وإدارة شئون الموظفين في القطاع العام. وسوف يتم النظر بإيجاز في كل من هذه المسائل في الأجزاء التالية من الكتاب.

المساومات الجماعية في الحكومة Collectivr Bargaining in Government:

إن حالة المهنة التي سادت الكتب المدرسية لشئون الموظفين في الخمسينيات (١٩٥٠) تعتبر مهترئة (أو على الأقل تعتبر غير شاملة بشكل كبير) وذلك في ضوء التغييرات التي حدثت خلال السنوات العشر التالية (الخمسينيات). ومن هذه التغييرات الانتشار السريع للمساومات الجماعية (Collective Bargaining) في القطاع العام - عملية يتفاوض من خلالها ممثلو المخدّم وممثلو الأشخاص المستخدمين حول عقد (العمل) الذي يحدد علاقات وشروط الاستخدام، وكان تفكير معظم إداريي نظام الجدارة قبل عام ١٩٦٠ أن المساومات الجماعية شيء غريب على القطاع الخاص وليس له مكان بالحكومة. وبالتجربة، أصبح لديهم اطلاعٌ أو تألفٌ بسيطٌ بالمساومات الجماعية؛ وذلك تقديراً لأهميتها المؤسسية لنظام يتحكم داخلياً في إدارة الأعمال الخاصة، وقد رأوا في ذلك خطراً حقيقياً لمبدأ الجدارة واعتقدوا أن الغاية غير المنصوص عنها من قبل قادة النقابات كان الغرض منها إزالة قوانين ولوائح الخدمة المدنية واستبدالها باتفاقيات يتم التفاوض بشأنها تحت تهديد الإضرابات وأعمال أخرى تؤدي إلى تعطيل الخدمات العامة (الحكومية).

ويرى الكثيرون من إداريي شئون الموظفين، أن الاتحادات (النقابات) لمستخدمي الحكومة والمساومات الجماعية هما في ذات نوعية أو درجة نظام الغنائم (Spoils) وهو شيء ينبغي مقاومته بعنف على المستوى القانوني، والتشريعي والتنظيمي. وعلى كل، فإنه بحلول ١٩٦٨ أسست المحاكم الفيدرالية بصلابة أن التعديل الأول للدستور (The First Amendment) قد احتفظ بحق المستخدمين العامين في تكوين والانضمام إلى الاتحادات. وأصدرت المحاكم حكمها أيضاً أنه ليس للعمال العامين (الحكوميين) حق دستوري للمساومات الجماعية أو للإضراب ضد مخدميهم - أي ضد الحكومة -

والأكثر أهمية على كل حال، هو أن المحاكم اقتنعت بعدم وجود سبب دستوري حول ما يمنع المستخدمين العموميين من المساومات الجماعية، وهكذا أصبح الخيار سياسياً بالضرورة، وأن المشرعين في الولايات يمكنهم إصدار قوانين تطالب المحليات للتعاطي مع المساومات الجماعية، أو حرمانها أو أي عمل بين ذلك - أي السماح أو الحرمان. كما أنه يجوز للولاية الصمت وتكون بذلك قد جعلت المساومة الجماعية خياراً محلياً. ويمكن للسلطة التشريعية في الولاية أن تقرر عما ينبغي للولاية أن تدخل في مساومات جماعية مع أو البعض من عمالها. وأن المستخدمين المنضوين في تنظيمات لهم في كثير من الولايات الأثر السياسي الفعال (وأن الاتحادات استقبلت بحفاوة من قبل العمال الذين رأوا أن رواتبهم وامتيازاتهم تقل عن تلك التي بالقطاع الخاص) وقد أحدثت المساومات الجماعية خلال العشرين سنة التالية تغييراً (دراماتيكياً) كبيراً في مجال إدارة شئون الموظفين.

وتعتبر ولاية ويسكونسن (Wisconsin) الولاية الوحيدة التي أصدرت تشريعاً في عام ١٩٥٩ يطالب البلديات (باعتبارها المخدّم) أن تدخل في مساومات جماعية مع العمال المنضوين في اتحادات. وليس هناك ولاية (أخرى) دخلت في مساومات مع مستخدميها. وعلى المستوى الفيدرالي لا يوجد قانون، أو أمر تنفيذي (من الرئيس) يسمح بالمساومات الجماعية أو أي سياسة حول العلاقات العمالية على صعيد الحكومة. وفي تباين شديد، فإن معظم العمال غير الزراعيين بالقطاع الخاص تم في عام ١٩٣٧ توفير ضمان بحقهم في المساومات الجماعية بموجب القانون الوطني للعلاقات العمالية والذي عرف أيضاً بقانون واجنز The 1935 National Labor Relations Act (Nlra, Knownaswagner Act) وقد ساند الرئيس روزفلت (Roosevelt) القانون الوطني للعلاقات العمالية في الوقت الذي عبر فيه عن معارضة قوية لأي شكل من أشكال المساومات الجماعية في الحكومة الفيدرالية.

والوضع الحالي مختلف تماماً. فإنه بحلول عام ١٩٨٥ كانت (٤٠) ولاية ومقاطعة كولومبيا (District Of Columbia) لديها تشريع أو أوامر تنفيذية (Executive Orders) تنص على قيام أطر للمساومات الجماعية مع بعض أو جميع المستخدمين بها. وبالنسبة للحكومة الفيدرالية، فقد بدأ في العام ١٩٦٢ العمل بصفة محدودة للمساومات الجماعية، وهي الآن مطلب تشريعي في قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨ [علماً] أن العاملين في البريد كانوا يمارسون المساومات الجماعية منذ ١٩٧٠. وفي الواقع، وكما تمت الإشارة إليه في الفصل الأول، فإنه بينما تضاءلت نسبة

العمال غير الزراعيين بالقطاع الخاص المنضوين في اتحادات ويخضعون لعقود (عمل) تم التفاوض حولها إلى نحو ٩٪ في عام ٢٠٠٣، ارتفعت تلك النسبة إلى أكثر من ٤٠٪ في القطاع العام (الحكومي).

إن نصف العاملين بنظام الدوام الكامل (Full-Time) حالياً في جميع الولايات والحكومة المحلية هم أعضاء في منظمات المستخدمين بشكل أو آخر وتزيد نسبة المستخدمين المنضوين في تنظيمات كثيرة، حتى في وظائف (أو مهن) مثل التعليم، الطرق السريعة High Ways، الخدمات العامة، المستشفيات، الشرطة، المطافئ وخدمات الصحة العامة. ولم تعد المساومات الجماعية أمراً بدعاً في القطاع العام. وأنها أصبحت في كثير من الإدارات مظهراً مألوفاً ومقبولاً في مجال إدارة شئون الموظفين. إن إحدى النتائج البارزة للعيان هي مولد تخصص جديد داخل مجال شئون الموظفين أطلق عليه: علاقات العمل (Labor Relations) والمساومات الجماعية. حتى أصبح من المألوف وجود مكاتب لعلاقات العمل إما داخل إدارات شئون الموظفين أو كوحدات منفصلة، ويقدم الفصل السابع من هذا الكتاب مناقشة أكثر تفصيلاً عن دور الاتحادات والمساومات الجماعية بالقطاع العام.

توسيع دائرة الحقوق الدستورية للموظفين العموميين (الحكوميون)
:Expanding The Constitutional Rights Of Public Employees

منذ الخمسينيات (١٩٥٠)، قامت المحاكم الفيدرالية بدعم قوي للحقوق الدستورية للفرد من المستخدمين العموميين وذلك في مجال علاقات الاستخدام. وحتى وقت متأخر، في أواسط الخمسينيات (١٩٥٠)، حيث كان يسيطر على هذه العلاقة المخدّم (صاحب العمل)، والذي كان طليقاً ليفرض كثيراً من شروط العمل على العاملين وعليهم أن يقبلوا بها ليحتفظوا بوظائفهم. ومن الناحية التاريخية فقد أصدرت المحاكم حكماً بأن المستخدمين ليس لهم أي حقوق دستورية في الوظيفة. وهكذا فإنه حين يتم تحديد شروط الاستخدام، فإن المخدّم الحكومي (Public Employer) كان من الممكن، وكثيراً ما فعل ذلك، أن يحرم العمال حقوقاً مدنية وسياسية يتمتع بها جميع أولئك الذين يعملون بالقطاع الخاص.

وكمثال على ذلك، فإن الفقرات القانونية ذات العلاقة بالدعوى القضائية المناسبة بالتعديلات الخامسة والرابعة عشرة التي تمنع الحكومة من حرمان الفرد من حق الحياة، والحرية والممتلكات (Life, Liberty & Property) بدون إجراءات قانونية

واجبة، حيث تقرر أنها لا تنطبق على المستخدمين الذين يواجهون إنهاء خدماتهم، بسبب أن الخدمة الحكومية لا تعتبر من ممتلكات المستخدم، وأن المستخدمين ليس لديهم مصلحة في الحرية Liberty التي تتصل بقرارات الاستخدام، وأن سياسات الاستخدام العامة (الحكومية) بالطبع لا تتضمن الحرمان من الحياة (Life). وفي المقابل، فإن حرية التعبير قد تم تحجيمها وحصرها بسبب أنه كان ينظر إلى الخدمة الحكومية على أنها امتياز أكثر منها حق (Aprivilege Rather Than Aright). وقد سبق في عقود سابقة أن أعلن القاضي هولمز (Justice Holmes) في قضية تتعلق بحرية التعبير، أعلن "أن الشاكي قد يكون له حق دستوريٌّ للتحدث في السياسة، لكن ليس لديه حق دستوري ليكون رجل شرطة (Apoliceman)". (Mcauliffee. Mayor Of New BEdford, 1892) وإن حرية التنظيمات Association أو الانضمام إلى التنظيمات قد تم حصرها بشدة، بمعنى أن المحكمة قد تمسكت بالمحظورات على كثير من أشكال المشاركة السياسية من قبل المستخدمين العموميين (الحكوميين) التي تضمنها قانون هاتش لعام ١٩٣٩ (Hatch Actof1939) ونتيجة لذلك، فإن مجال المراجعة القضائية لأعمال أو نشاطات شئون الموظفين التي يقوم بها المديرون كانت محصورة جداً طوال النصف الأول من القرن العشرين. وكما كتب أحد المراقبين عام ١٩٥٩ "إنه من خلال تأكيد عدم وجود حق دستوري للخدمة العمومية (الحكومية)، فإنه أيضاً يمكن الاستنتاج أيضاً بعدم وجود حق دستوري في الخدمة العمومية (الحكومية) حيث لا توجد مطالب أساسية في الخدمة، لأن الخدمة من منظور الدولة هي امتياز وليس حق (Dotson, 1955 P. 87).

وفي أواخر الخمسينيات (١٩٥٠)، وتحت قيادة محكمة وارين (Warren Court)، أصدر القضاء الفيدرالي سلسلة من القرارات التي نسخت وبالتالي أنهت مبدأ الامتياز (The Doctrine Of Privilege) ذا الصلة بالخدمة العمومية (الحكومية). وبديلاً عن ذلك، قررت المحاكم الفيدرالية مبدأ يسعى إلى حماية المصالح الدستورية الأساسية للمستخدمين العموميين (الحكوميين). وفي إطار إنهاء الخدمة أو الفصل منها، طبقت المحكمة المعيار التالي: كلما كانت هناك مصلحة أساسية، غير الاستخدام من جانب الولاية، مقترنة بفصل أحد المستخدمين العامين، فإن هذا المستخدم لا يمكن استبعاده بموجب أسس تعسفية أو بدون إجراءات محسوبة معتمدة لتقرير عما إذا كانت توجد لذلك أسس قانونية (Rosenbloom, 1971, P. 421). وبسبب ذلك فقد ضيقت المحاكم من تصرف الإدارة بتوسيع دائرة بعض الحماية الدستورية، ووفرت

ضمانات للمستخدمين العموميين على كل مستويات الحكومة. ويقدم الفصل الثامن نقاشاً موسعاً عن حالة هذه الموضوعات وغيرها من الموضوعات ذات الصلة بما في ذلك القيود المفروضة على النشاطات السياسية للمستخدمين العموميين.

التحول من سياسات وممارسات شئون الموظفين المانعة إلى الشاملة From Exclusive To Inclusive Personnel Polices And Parctices:

يبدو أن تعريفات الجدارة التقليدية بالخدمة العامة لم تترك مجالاً للاستخدام وغيره من نشاطات شئون الموظفين القائمة على أي شيء غير مؤهلات الفرد والأداء في الوظيفة. وعلى كل حال لقد كان ثمة تاريخ طويل ومعروف جيداً عن التمييز الموجه ضد الأقليات والنساء سوياً في القطاعين الخاص والعام. ففي الحكومة، تسببت نظم الرعاية كثيراً في استبعاد الأقليات في كثير من الإدارات، وبالممارسة، فإن مبدأ الجدارة طبق في حالات كثيرة فقط على الذكور من الجنس الأبيض. وإن جذور مثل هذا النوع من التمييز عميق الانتشار في الخدمة العامة الأمريكية. وقد أصدر الرئيس وودرو ويلسون (President Woodrow Wilson) الذي كان من أقوى المناصرين لإصلاح الخدمة المدنية كجزء من الأجندة التقدمية، أمراً للأفارقة الأمريكيين الذين استبعدوا إلا من الوظائف الدنياmenial Jobs بالخدمة الفيدرالية في محاولة للمحافظة على القاعدة الجنوبية للحزب الديمقراطي. والنساء أيضاً مثل الأقليات العرقية والعنصرية الأخرى انحصر استخدامهن تاريخياً في وظائف المراتب الدنيا. وجرت العادة، أن فرصهن للعمل كانت محصورة بشكل كبير في وظائف الكتبة، والسكرتارية والوظائف الخدمية (التي عرفت بأعمال النساء بحسب المسمى المتحكم آنذاك).

لقد استمر إخفاق نظم إدارة شئون الموظفين العامة (الحكومية) في تأكيد المساواة الحقيقية في الفرص أو المساواة في فرص الاستخدام (Equal, Employment) (Eeo Opportunity) بدون مقاومة تذكر حتى ظهور حركة الحقوق المدنية في أواخر الستينيات. إن القيم الاجتماعية، وعدم تكافؤ فرص التعليم، واستبعاد الأقليات من العملية السياسية، والتمييز المتعمد من قبل إداريي شئون الموظفين، كل ذلك أدّى دوراً رئيساً في استبعاد الأقليات والنساء من الخدمة العامة باستثناء (وظائف) المستويات الدنيا. هذا، وإن المدخل السلبي لإدارة نظم الجدارة عزز من هذا النمط. فكما

أن الذين يديرون نظم الجدارة على نحو نموذجي دلّلوا على أن التمثيل المتدني جداً لمجموعات الأقليات في الخدمة العامة، وتجمعهم بكثافة في وظائف المراتب الدنيا لم يكن خرقاً لمبدأ الجدارة؛ ذلك أنهم استندوا وحكموا على أنه مادام لا يوجد هناك تمييز علني أو صريح، فإن غياب الأقليات كان شئياً من سوء الحظ وليس بسبب خطأ في نظام الجدارة.

وفي حين ملاحظة وجود عدد كبير من حالات التمييز العلني/الصريح والتي يمكن توثيقها، إلا أن لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة انتهت في تقريرها لعام ١٩٦٩ إلى القول إن إجراءات الخدمة المدنية "الجامدة" والعفوية تسببت كثيراً في استبعاد مجموعة الأقليات. وقد استشهدت على ذلك بأمثلة كاستخدام اختبارات لم تختبر صحتها أو فعاليتها Unvalidated Tests ومؤهلات تعليمية صارمة، واستبعاد تلقائي لمن له سجل من الاعتقالات. وشدّدت اللجنة أيضاً على أن معظم الوكالات التي تطبق نظام الجدارة لم تقم بجهد فعال لاستقطاب الأقليات عن طريق الزيارة المنتظمة لكليات وجامعات السود (تقرير لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة حول الحقوق المدنية، عام ١٩٦٩).

وفي الوقت الذي صدر فيه هذا التقرير، كان لحركة الحقوق المدنية تأثير كبير على السياسة العامة. فإن عدداً من قرارات المحاكم الصغرى القائمة على تعديل المادة الرابعة عشرة من الدستور The Fourteenth Amendment وعلى قوانين الحقوق المدنية لعامي ١٨٦٦م و ١٨٧١م أكدت بوضوح أن القضاء الفيدرالي يميل إلى بطلان ممارسات التمييز العنصري وفرض برامج العمل/النشاط الإيجابي إذا لم ينجح طواعية في فعل ذلك المستخدمون العموميون. كما أن قانون الحقوق المدنية لسنة ١٩٦٤، والذي قصد أصلاً تطبيقه على القطاع الخاص فقط قد تم تعديله في عام ١٩٧٢ ليغطي تطبيقه أيضاً القطاع العام. وإن الرؤساء جونسون، ونيكسون، وكارتر Presidents Johnson, Nixon & Carter أصدروا خلال هذه الفترة برامج للعمل أو النشاط الإيجابي (ضد التمييز) وكذلك قوانين ولوائح فيدرالية تطالب بتطبيق فرص الاستخدام المتساوية (Eeo) وتصحيح العمل الإيجابي ضد التمييز بالنسبة للمقاولين بالقطاع الخاص والحكومات التي تتلقى اعتمادات فيدرالية. وعموماً، فإن فترة الستينيات (١٩٦٠) والسبعينيات (١٩٧٠) أبرزت تنامي شمولية سياسات وممارسات شئون الموظفين العامة (الحكومية) كما أن المحاكم الفيدرالية فسرت أيضاً المحظورات في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤ ليشمل التفرقة بسبب الجنس (ذكر أو أنثى).

وقرروا بوضوح، أن القرارات التي تخصص من تصنيف وظائف معينة فقط للرجال والنساء يجب أن يكون ذلك على أسس عقلانية، أو بسبب مهني ساري المفعول.

وتشمل برامج العمل الفعّال بالضبط النساء وذلك في استقطابهن واستخدامهن ومبادرات تطوير مستقبلهن الوظيفي. وتبعاً لذلك، فالنساء الآن يتم توظيفهن لشغل الكثير من أنواع الوظائف التي كان يقال عنها في السابق إنها تتطلب جهداً كبيراً أو نحو ذلك مما هو غير ملائم لهن (مثل خدمات الشرطة والمطافئ). وأن كل أشكال التفرقة ضد النساء سواء كانت متعمدة أو من الناحية الاجتماعية التقليدية بما في ذلك التحرش الجنسي، جميعها أعمال غير قانونية تقع تحت طائلة الفصل السابع من قانون الحقوق المدنية، ولجنة فرص الاستخدام المتساوية (Eeoc) التي لها صلاحية التحري في شكاوي السيدات ضد المخدمين أصحاب العمل (Equal Employment Opportunity Commission).

وتنطبق حمايات فرص الاستخدام (العمل) المتساوية أيضاً على التمييز بسبب العمر أو العاهة/الإعاقة Disability. وإن قانون التمييز ضد العمل في الاستخدام (العمل) كما تم تعديله في عام ١٩٧٨ يمنع المخدمين (أصحاب العمل) سواء في القطاع العام أو الخاص من التمييز ضد الأشخاص على أساس العمر. ويجب على المخدمين أن يبرهنوا أن العمر مؤهل قانوني للاستخدام، وأن المحاكم تطالب اليوم ببراهين معقولة على أن عمراً معيناً للدخول للخدمة أو التقاعد لا يؤهل الشخص للعمل. وبمعنى آخر، فإن المخدمين (أصحاب العمل) لا يفضلون العمال الأصغر عمراً فقط بسبب العمر الذي لا يتصل بالمقدرة على أداء الوظيفة المعنية.

إن الأشخاص المعوقين يحميهم قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣ (Rehabilitation Act Of 1973) وقانون الأمريكيين ذوي الإعاقة لسنة ١٩٩٠ (The Americans With Disabilities ACt Of 1990(Ada) وينطبق قانون إعادة التأهيل على الحكومة الفيدرالية، والولاية، والمحلية، أو الوكالات الخاصة التي تتلقى اعتمادات فيدرالية. ويطالب القانون أن هذه الوكالات قد أعدت كتابة برامج العمل أو النشاط الإيجابي لذوي الإعاقة، وأن المخدم (صاحب العمل) قد جهّز مكاناً معقولاً لتسهيل استخدام الاشخاص المعوقين (ويشمل ذلك الآن الأفراد المصابين بـ H1v. سواء كانت الإصابة إيجابية أو لديهم إصابة نشطة بالإيدز) (Aids) وتوسع نطاق القانون Ada ليغطي تقريباً المخدمين بالقطاعين العام والخاص. ويقدم الفصل (٩) استعراضاً مفصلاً للموقف القانوني ضد التمييز وتطبيقاته في الخدمة العامة.

إصلاح الخدمة المدنية الثاني: الإدارة الحكومية ذات الفعالية والاستجابة Civil Service Reform Ii: Effective And Responsive Government Administration:

كان الضغط يتزايد حين تولى جيمي كارتر Jimmy Carter الرئاسة في عام ١٩٧٦ بإجراء المزيد من الإصلاحات بالخدمة المدنية الفيدرالية. وكما شاهدنا أن القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين قد سعت حركة إصلاح الخدمة المدنية في استبدال نظم الجدارة بالغنائم Spoils، والحد من تحكم المديرين التنفيذيين على كثير من مجالات شئون الموظفين: وهذا على كل، ليس ما يعنيه المصطلح «إصلاح الخدمة المدنية» Civil Service Reform في العام ١٩٧٦، إن المصطلح يشير بدلاً عن ذلك، إلى الجهود المؤدية إلى مؤازرة ممارسات شئون الموظفين مع الاحتياجات اليومية للمديرين الحكوميين، لتحسين أداء المستخدمين العموميين، وجعل «البيروقراطية» أكثر استجابة لقيادة الرئاسة التنفيذية (Executive Leadership) وقد كان أهم إصلاح الخدمة المدنية الثاني هو أنه – أي الإصلاح – ركّز على تحسين رقابة الرؤساء التنفيذيين (Chief Executives) والمديرين الحكوميين على وظيفة شئون الموظفين. ودلّل دعاة الإصلاح بأن نظم الجدارة قد عملت باستقلالية بعيداً جداً منذ وضعها وأنه نظر للغرض منها أنها تفرض رقابة مانعة ومعوقة على (حرية) التصرف من قبل المديرين التنفيذيين في مسائل شئون الموظفين، وأنهم – أي الدعاة – لم يقبلوا بالفرضية أن الرؤساء التنفيذيين يجب أن يكونوا تحت السيطرة ذلك أنه لا يمكن الاعتماد عليهم في حماية مبدأ الجدارة.

وطبقاً لهذا السياق من التفكير، أدت حركة الإصلاح القديمة (السابقة) إلى الفصل بين الإدارة العمومية (General Management) وإدارة شئون الموظفين بالرغم من حقيقة أن شئون الموظفين، مثل الميزانية والمالية، جزء لا يتجزأ من وظيفة الإدارة في أي وكالة عامة (حكومية). وبرغم أن هذا المدخل أو المفهوم قد أبعد (الأوباش) Rascals كما كانوا يسمون، فإن النقاد يدللون أن هذا المدخل قد أضعف بشكل كبير مقدرة الإدارة لاستخدام الموارد البشرية بفعالية. وإذا أريد للحكومات أن تلبي مطالب المجتمع وتتجاوز الصعوبات التي تسببت فيها الضغوط المالية في السبعينيات (١٩٧٠)، وفي الثمانينيات (١٩٨٠)، فإنه من الضروري إزالة الفصل بين الإدارة التنفيذية ووظيفة شئون الموظفين. وكما يبرهن الإصلاحيون فإنه لا يوجد تناقض بين مبدأ الجدارة

«ومفهوم» الإدارة الموجه نحو نظام شئون الموظفين. وعليه، فقد تم اقتراح بعض التغييرات.

وشملت هذه التغييرات إلغاء لجنة الخدمة المدنية المستقلة التقليدية ووضْع بديلٍ عنها هو مكتب إدارة شئون الموظفين (OFfice Of Personnel Management) أو مصلحة الموارد البشرية يرأسها مدير يعينه رئيس الجمهورية ومسئول أمامه (The Chief Executive) ويسمح هذا التغيير الهيكلي لرئيس الجمهورية أن يضع سياسة رقابة مباشرة على وظيفة شئون الموظفين، وأنه عن طريق مصلحة الموارد البشرية، يمكن أن يستخدمها لدعم الجهود التنظيمية Organizational Efforts. وقد دلّل دعاة الإصلاح أن هذا الترتيب ليس بالضرورة أن يهدد مبدأ الجدارة إذا كان الرئيس التنفيذي (رئيس الجمهورية) قد أصبح قانونياً مسئولاً عن حماية ذلك المبدأ، وبقدر متساو من الأهمية إذا كان (الرئيس) مسئولاً تماماً عن أي تجاوزات. وفضلاً عن ذلك، فإن الهيئات واللجان المستقلة، قد تكونت للاستماع إلى دعاوي (شكاوي) المستخدمين ولديها الصلاحية للقيام بالتحريات في ممارسات شئون الموظفين مما يؤكد العدالة ويمنع المساوئ السياسية.

وأشار النقاد إلى أن هذا النموذج الموجه نحو الرئيس التنفيذي (رئيس الجمهورية) (Executive-Oriented)، قد يؤدي في الواقع إلى الاستغلال الحزبي لنظم شئون الموظفين إذا لم تكن هناك وكالة رقابية/نظامية مستقلة ذات فعالية. وقد طبق قانون إصلاح الخدمة المدنية بالولايات المتحدة لعام ١٩٧٨ (Csra) هذا النموذج بحل أو إلغاء لجنة الخدمة المدنية وأنشأ بديلاً عنها مكتب أو إدارة شئون الموظفين (Office Of The Personnel Management) والذي يتبع مديره مباشرة رئيس الجمهورية، وهيئة حماية نظم الجدارة Merit Systems Protection Board (Mspb) التي هي مسئولة عن حراسة نظم الجدارة. واستمرت لجان الخدمة المدنية ذات الصلاحية في وضع سياسات شئون الموظفين والنظر في الاستئنافات والقيام بالمسئوليات الإدارية، وظلت (هذه الأجهزة) تعمل بالولايات والحكومات المحلية في كثير من الاختصاصات أو السلطات أو كلتيهما. وعلى كل، استمرت بأعداد متزايدة عملية إلغاء هذه اللجان أو تحجيمها وتحويلها إلى أدوار استشارية، أو جهة للاستئناف أو القيام بالتحريات. وأصبح مدير شئون الموظفين في أكثر من نصف الولايات مسئولاً مباشرة أمام حاكم الولاية.

ومظهر آخر من مبادرات الإصلاح في السبعينيات ١٩٧٠م. هو السعي بمطالبة وكالات شئون الموظفين المركزية، ومكاتب شئون الموظفين في المصالح التنفيذية، بإزالة

الكثير من القوانين واللوائح غير الضرورية التي يستخدمونها للتحكم عن كثب، في سلطة تصرف المديرين في مسائل شئون الموظفين، ولجعل وظيفة شئون الموظفين شريكاً في تأسيس فعالية الوكالات العامة، فإنه قد نوقشت مسألة ضرورة انسيابية وتبسيط الإجراءات. وتمشياً مع هذا السياق، وفي شهادة أمام الكونجرس في عام ١٩٧٨، حين كان آلان كامبل Chairman Alan Cambell رئيساً للجنة الخدمة المدنية (Csc) اقترح أن هناك حاجة إلى قانون لإصلاح الخدمة المدنية للتخفيف من تراكم القوانين واللوائح، والسياسات التي تنامت خلال الـ٩٨ عاماً الماضية. وقد ضمن (اقتراحه) ما يأتي في سلسلة طويلة من المشكلات التي كانت حينذاك تواجه الخدمة المدنية الفيدرالية:

- إن المشـــرفين والمستخدمين والقادة السياسيين وآخرين جميعاً أصبح الأمر مشوشاً بالنسبة لما يمكن أو لا يمكن أن يفعلوه دون خرق مبادئ أساسية في الجدارة.
- أخذت المركزية الشديدة في شئون الموظفين أشكالاً كثيرة في قرارات شئون الموظفين اليومية، وسلبتها من المديرين التنفيذيين والذين هم برغم ذلك مسئولون عن الإنجاز في مجالات رئيســية في البرنامج. ويضطر المديرون لتقديم المبررات في مكاتبات ورقية موسعة/مطوّلة وذلك للحصول على تصديق لجنة الخدمة المدنية في قرارات ثانوية نسبياً.
- إن النظـم المانعة والمركزية أكثر مما ينبغي في امتحــان واختيار الموظفين جعل من الصعوبة على المديرين توظيف أفضل الأفراد المؤهلين بسرعة واستيفاء غاياتهم في المساواة في فرص الاستخدام (والتقيد) بالجداول الزمنية (للتعيينات).
- واجه المديرون مصفوفة مشوشـــة من القوانين والإجــراءات التي تقف أمامهم حين يريدون مكافأة الأداء الجيد، وتأديب المستخدمين، أو فصل المستخدمين ذوي الأداء الذي يظهر بوضوح دون المستوى والذي لا يمكن تحسينه.
- خليط غير مرتب من القوانين واللوائح وشروط تؤثر في الوظائف التنظيمية جعل من الصعب جداً على رؤســاء المصلحة والمكاتب استخدام موظفيهم بفعالية (Cambell, 1978).

وبحسب كامبل Cambell، وآخرين من دعاة إصلاح الخدمة المدنية، فإن مشكلات مثل هذه (الواردة آنفاً)، يمكن حلّها فقط إذا تحول نظام شئون الموظفين من التوجه الرقابي المنظم (القانوني) Regulatury إلى نظام خدمي (Service). وبهذه المصطلحات، فإن الدور الصحيح لوكالة شئون الموظفين المركزية هو توفير السياسة

العامة والإرشاد والمساعدة الفنية للإدارات التنفيذية في مجالات مثل فرص الاستخدام المتساوية (Eeo)، والاختيار، وتقييم الأداء، والتدريب. وإنه في إطار الحدود التي حددها القانون والاتفاقيات التي تم التفاوض حولها، فإنه ينبغي أن تُترك للمصالح الحكومية مهمة الرقابة على تفاصيل وظيفة شئون الموظفين والسلطة الخاصة لجعل الممارسات بشروط محدودة. وأخيراً، فإن وكالة مركزية، مثل مكتب شئون الموظفين للولايات المتحدة (Opm)، ينبغي أن يجري بحوثاً وبرامج تطويرية، ويمارس الرقابة على الجودة، عن طريق إجراء تقييم دوري للسياسات والممارسات المصلحية، وتوفير القيادة عبر نطاق تحديات الموارد البشرية التي تواجه الحكومة.

واقترح كامبل (Cambell) أيضاً أن هناك ضرورة لنظم شئون موظفين منفصلة للتنفيذيين في المستويات العليا والإداريين الكبار الذين يعملون تحت نظام «المستقبل الوظيفي للإداريين» Administrators Career. وإن نجاح برامج معينة، وكذلك جميع القوى العاملة الفيدرالية، يعتمد بشدة على ولاء، والخبرة الفنية، ومقدرة هذه المجموعة. إن نظم الخدمة المدنية التقليدية، على كل حال، لم تضع أي شروط لتأكيد قيادة تنفيذية قوية، واستخدام فعّال للمواهب الإدارية. وإن هناك حاجة إلى مرونة الإجراءات، وحوافز مناسبة، ونظم مخطط لها جيداً في تطوير المستقبل الوظيفي (للمديرين) التنفيذيين.

هكذا كان منطق الكوادر الإدارية العالية Senior Executive Services (SES) وهو مثل ما طبق في الخدمة الفيدرالية بحسب قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) والذي يطبق حالياً في (٢٠) ولاية. وبموجب كادر الإدارة العليا (SES) فإن المرتبة هي للشخص (Rank In The Person) وليس بحسب العمل أو الوظيفة (Rank Is In The Person, Not In The Job Or Position) ويعني هذا الترتيب أن الراتب مثلاً تقرره مواصفات المستخدم الفرد أكثر منها مواصفات المهام الملازمة للعمل أو الوظيفة، على افتراض أن هذا الهيكل سوف يجعل الحركية ميسورة عبر مستويات الوكالة، ويطوّر ظهور كادر عالي المهنية من كبار الإداريين ذوي الخبرة المتخصصة. ويسمح النظام عادة بتوفير بعض صلاحية التصرف في وضع رواتب ابتدائية للمديرين التنفيذيين، وأنهم يستخدمون بشكل نموذجي بعض أنواع رواتب الجدارة والمكافآت بدلاً من العلاوات (الدورية) التلقائية والزيادة لمقابلة التضخم. وأن أعضاء الكادر التنفيذي العالي الفيدرالي لا يعملون بنظام المستقبل الوظيفي، وقد يحوّلون إلى وظائف أقل مستوى إذا كان أداؤهم دون الكفاية - وهذا عنصر إضافي من المرونة يمنح لإدارة الوكالة.

وعنصر محوري آخر في أجندة الإصلاح خلال هذه الفترة هو إعطاء الإدارة المقدرة والصلاحية على مكافأة ذوي الأداء الجيد وتأديب وفصل ذوي الأداء الضعيف الذين لم يعملوا على تحسين نوعية عملهم. وهذا يعني تطوير نظم أداء معقولة، وسارية المفعول، وذات مصداقية، وتدار بكفاءة بالتوازي مع خطط راتب الجدارة (Merit Pay). وكانت توجد في نظم شئون الموظفين السابقة، حوافز قليلة لقياس الأداء بعناية، (وتوجد) أيضاً إجراءات استئناف معقدة كثيراً ما كانت لا تشجع جهود المشرفين لفصل الموظفين ذوي الأداء غير المرضي، وكانت خطط راتب الجدارة تساعد في الحصول على التصديق التشريعي على حزمة إصلاح الخدمة المدنية على المستويين الفيدرالي والولائي، إلا أن هذه الخطط قد تأكد أنها صعبة التنفيذ، وأن تقييم آثارها على الأداء كان غير مشجع. ومما هو جدير بالذكر، على كل حال، أن الواقع لا يثبّط بشكل كبير الحماسة لتبني الفكرة.

ولم يكن أمام الرئيس كارتر (President Carter) الوقت الكافي لتنفيذ قانون إصلاح الخدمة المدنية بالتوازي مع السياق الذي قصده، وأنه مع انتخاب رونالد ريجان (Ronald Regan) استبدل آلان كامبل (Alan Cambell) كمدير لمكتب شئون الموظفين (Opm) في العام ١٩٨٠ وكان خليفته جمهورياً محافظاً يعتقد أن البيروقراطية الفيدرالية يسيطر عليها الأحرار (Liberals) فإن إصلاح الخدمة المدنية (وحتى فكرة الخدمة المدنية بوصفها جزءاً مهماً وذا قيمة في الحكومة الأمريكية) فقدت كثيراً من قوتها في إصلاح الخدمة المدنية، وكان ذلك على المستوى الفيدرالي، وفي كثير من الولايات والمحليات التي تجاهد في معالجة الواقع السياسي والمالي الجديد (Ban, 1989, Pp 54-55) وبنهاية منتصف الثمانينيات (١٩٨٠)، فإن الإصلاح الذي يسير طبقاً لما نادى به مناصرو قانون إصلاح الخدمة المدنية (Csra) قد تم تجميده، على الأقل على المستوى الفيدرالي. وقد انتهى أحد الباحثين في قانون إصلاح الخدمة المدنية إلى القول «يتساءل المرء عمّا إذا كانت الهياكل التنظيمية الجديدة التي أنشئت قد نجحت سواء في تحسين حماية حقوق الأفراد أو وضوح وكفاءة وظيفة (مهنة) شئون الموظفين (Ban, 1984, P. 58)» وبنهاية العقد، فإن الاهتمامات يستمر التعبير عنها حول مقدرة الخدمة المدنية للعمل بأسلوب فعّال ومتجاوب على كل المستويات الحكومية. وأن اللجنة القومية حول الخدمة العامة في تقريرها لسنة ١٩٨٩ عن ما يعرف بلجنة فولكر (Volcker) استرعى نظرها أن حاجة الولايات المتحدة إلى خدمة عامة عالية الكفاية ويوثق بها ترتفع باطراد وأنها ليست في انخفاض، وفي كلا الاتجاهين، على

كل حال، فإن اللجنة رأت حدوث تدهور خطير. وإن توصياتها بإجراء تغييرات في سياسات وممارسات شئون الموظفين الفيدرالية قصد منها معالجة ما يسمى بالأزمة الهادئة Quiet Crisis بالخدمة المدنية. وقد نصت بوضوح الرسالة المحورية للجنة على أن الولايات المتحدة بحاجة إلى بناء إجماع قومي حول أهمية خدمة عامة بحق متميزة.

وخلاصة القول نحن نطالب بوضوح بتجديد الاحساس نحو الالتزام بتقاليد الخدمة العامة الرفيعة من قبل جميع الأمريكيين - وبخدمة عامة تستجيب لإرادة الشعب السياسية وتحمي قيمنا الدستورية كما (نطالب) بخدمة عامة قادرة على التعامل مع التعقيدات (وتكون) جاذبة للشباب وذوي المواهب من جميع فئات مجتمعنا وقادرة (في نفس الوقت) على كسب احترام جميع مواطنينا (National Commission .(On The Public Service, 1989, P.1

وبرغم أن رؤية اللجنة السامية حيال القيم التي ينبغي أن تتضمنها الخدمة العامة الأمريكية هي قيم قديمة قدم الجمهورية، إلا أن ترجمة تلك الرؤية (أوبعض عناصرها) إلى سياسات ووسائل إدارية تتمتع بدعم شعبي كبير كانت دوماً مسألة صعبة. وإن هذه المشكلة في أجزاء منها يمكن إرجاعها إلى شكوك شعبية راسخة بعمق حول التوجه نحو (الحكومة الكبيرة) (Big Government) والبيروقراطيين Bureaucrats، وأنه بين ١٩٦٥و١٩٨٩، فإن قاعدة الدعم الضعيفة التي تتمتع بها الخدمة العامة في جميع مستويات الحكومة قد انعدمت بشكل كبير بواسطة حواجز هجمات حزبية، متصلة وتطلعات لم تتحقق، وفضائح مثل فضيحة ووترجيت (Water Gate) وضغوط مالية، وتجاهل فاضح من جانب الذين في وظائف سياسية قيادية. وفي هذا الإطار، فإنه من الصعب التعرف على المدى الذي تتأصل فيه الحقائق العملية مقارنة بالإدراك الشعبي الذي يتمشى مع المنظومة ضد البيروقراطية Anti Bureaucratic Rhetoric.

وبالرغم من تركيز الكثير من الاهتمام في هذا الوقت على الخدمة المدنية الفيدرالية، فإن كثيراً من نظم الحكومة الولائية والمحلية قد خضعت كذلك للنقد. وبنهاية الثمانينيات (١٩٨٠)، بدأت تتراكم مخاوف من تواجد نقص يهدد الاحتياجات من الموارد البشرية، ومن تدنٍّ في الروح المعنوية في كثير من مجالات الخدمة العامة. وفي حالات كثيرة، فإن القطاع العام كان يجد صعوبة متزايدة لاستقطاب والاحتفاظ بالأفراد بالمهارات والقدرات التي توجد لها حاجة إلى قبول التحديات المعقدة في

مجال التقنية والاحتياج الذي تواجهه الحكومات. ولقد كان في حسبان إصلاحات الخدمة المدنية، تحسين الإنتاجية، وفعالية الوكالة، والاستجابة للقيادة السياسية مما أدى إلى نتائج مشوشة في أحسن الأحوال وإن عدم الاهتمام العام والهجوم الحزبي ورواتب غير منافسة بشكل متزايد، وفوائد/مزايا إضافية كان من نتائجها أن أدت إلى تدني الروح المعنوية وتثبيط الحماس لمستقبل وظيفي بالحكومة (Goodsell, 2004).

وكرد فعل لهذه الاهتمامات، فإن اللجنة القومية للخدمة العامة طالبت إدارة جورج بوش George H. W. Bush لمتابعة (١٥) هدفاً ذا علاقة لسياسات شئون الموظفين وإدارة الموارد البشرية وإن كلاً من هذه الأهداف يعالج قضايا محددة، إلا أن الغاية العمومية للجنة كانت تركز الاهتمام على ثلاثة مجالات (تمثل مشكلات بذاتها) وهي: الخدمة المدنية العليا (الكوادر العليا)، استقطاب والاحتفاظ (بالأفراد في الخدمة) والأداء والانتاجية.

الخدمة المدنية العليا (الكوادر العليا) The Higher Civil Service:

هنا - أي بالنسبة للكوادر العليا - فقد طالبت اللجنة تجديد الالتزام ببناء واستمرارية خدمة فيدرالية عليا ذات جودة عالية. وكما تبين لدعاة قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨ (Csra) فإن اللجنة ارتأت أن نظاماً ذا كفاءة في شئون الموظفين في هذا المستوى (مستوى الكادر العالي) ضروري بسبب أن هؤلاء هم المسئولون عن إدارة الوكالات الفيدرالية، وفي تنسيق توجيه السياسة بالمؤسسات الفيدرالية. إن الخدمة المدنية العليا توفر كثيراً من الخبرة اليومية والقيادة الضرورية للحكم الناجح. إن الثقة العامة (من الموظفين)، والأمل في الحكومة يعتمد بشدة على مدى ما يمكن أن ينظر إلى أولئك الذين في قمة الخدمة المدنية من حيث الكفاءة، والتجاوب، والنزاهة القوية والعدل. وإن تقويم اللجنة لحال الخدمة المدنية العليا، سوياً مع أولئك المراقبين الآخرين ذوي المعرفة، ينبغي النظر إليهم على أنهم مصدر للإثارة:

«ولسوء الحظ، يوجد دليل راجح أن العرض من المديرين الموهوبين سواء من السياسيين أو الخدمة الدائمة بالحكومة عرض متأرجح. ومن بين المعينين (بقرار) رئاسي (جمهوري). فإن نسبة ترك الخدمة أصبحت مشكلة حقيقية .. وأن من بين المديرين التنفيذيين الكبار بالخدمة المستديمة .. فإن أكثر من النصف يقول إنه إذا كانت هناك وظيفة مناسبة خارج الحكومة، فإنهم سوف يتركونها .. واليوم بكل أسف أقل من نصف كبار موظفي الحكومة والمديرين التنفيذيين الأكثر نجاحاً على استعداد

لتوصية أبنائهم لوظائف بالخدمة العامة الدائمة (National Comission On The Public Service, 1989, P.12).

استقطاب موظفين مؤهلين والاحتفاظ بهم Recruitment And Retension Of Qualified Personnel:

وضمت اللجنة صوتها إلى أولئك الذين يحذرون من مواطن الضعف في مقدرة الحكومة لاستقطاب «الأفضل والأكثر ذكاء» لمستقبل وظيفي بالخدمة العامة. لقد أصبح استقطاب أفراد موهوبين من ذوي المهارات الفنية والمهنية أصبح مسألة صعبة في سوق عمل تتصاعد فيه المنافسة. وبالمثل، فإن ترك الخدمة والتقاعد المبكر يهدمان أساس الخبرة والمهارة في الوكالات الفيدرالية والتي توجد حاجة إلى توظيفها بفعالية.

إن مقدرة الحكومة القومية في دفع رواتب تنافسية ومزايا أخذت في التدني باطراد خلال الثمانينيات (١٩٨٠)، وقد ورد في أحد التقارير «إنه بحسب دراسات حديثة، فإن راتب ومزايا الحكومة الفيدرالية تقل عن القطاع الخاص بنسبة تقدر ما بين ٧٪ و٢٤٪ لوظائف مماثلة مع توسع الفرق بشكل متزايد كل عام» (Levine & Kleeman, 1986, P. 6) وحتى مستوى المديرين التنفيذيين، فإن الفروقات هي أكبر بشكل لافت للنظر. ومن حيث المسئوليات المقارنة، فإن رواتب المديرين التنفيذيين بالقطاع الخاص تبلغ ثمانية أضعاف رواتب المديرين التنفيذيين في المستوى الفيدرالي الثاني (II) وإنه في النقص المعني في بعض المهن مثل المحاسبين وأخصائي الحاسب الآلي، فإن الراتب الفيدرالي كان أقل بمقدار ٤٥٪ من الراتب بالقطاع الخاص.

نشرة Bullentin:

مقتطف من تقرير مراجع الأداء القومي (FROM THE REPORT OF THE NATIONAL PERFORMANCE REVIEWER) عاماً بعد عام، وظيفة بعد وظيفة، فإن القوانين قد تراكمت. وأوردت (MSPB) أنه توجد ٨٥٠ صفحة من قانون شئون الموظفين الفيدرالي و١٣٠٠ صفحة من قوانين (OPM) حول كيفية تطبيق تلك القوانين و١٠,٠٠٠ صفحة أخرى من الإرشادات ... إن تكاليف هذه الحزمة في شئون الموظفين عالية جداً بالنسبة لدافع الضرائب. وفي المجموع، فإن ٥٤,٠٠٠ شخص يعمل في وظائف في شئون الموظفين. وإننا نصرف بلايين الدولارات لهؤلاء الموظفين لتصنيف كل موظف ضمن نظام شديد التعقيد يتكون من ٤٥٩ فئة وظيفية، و١٥ مرتبة و١٠ درجات (علاوات) (المصدر FROM RED TAPE TO RESULTS:CREATING AGOVERNMENT THAT WORKS BETTER & COSTS LESS (WASHINGTON, D. C.: U. S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, 1993, PP 20-21).

الأداء والإنتاجية Performance And Productivity:

إن المجال الثالث الذي بحاجة إلى اهتمام وقد عالجته اللجنة، هو مقدرة نظام إدارة شئون الموظفين الفيدرالي على ترويج واستمرارية ثقافة الأداء A Culture Of Performance. وقد أدركت اللجنة أن الجمهور الأمريكي له كل الحق أن يتوقع أن يعمل موظفو الخدمة المدنية بجد لتوزيع البرامج بكفاءة، وفي وقتها وبأسلوب يتسم بالتجاوب. وعلى كل حال، فإن المطالبة فقط بمستويات عالية من الأداء ليست كافية. إذ ينبغي أن يكون نظام شئون الموظفين ذا تجاوب. وكما ورد في تقرير اللجنة:

«إن الالتزام بالأداء لا يمكن أن يستمر طويلاً، على كل الأحوال، إلا إذا وفرت الحكومة رواتب كافية، والاعتراف بالأداء الجيد للعمل، والتدريب المتاح، وظروف عمل محترمة. إن الخدمة الجيدة يجب تقديرها، ومكافأتها وتعزيزها باستمرار. إنه ليس كافياً نصح القوى العاملة للعمل بأداء أفضل - فالحكومة يجب أن توفر إشارات ملموسة بأن الأداء له أهميته» (National Commission On The Public Service, 1989, P34).

وبرغم وضع نظم الراتب على أساس الأداء Pay For Performance، في أشكال متعددة قد أصبح فكرة ذات رواج لبعض الوقت على كل المستويات الحكومية بالولايات المتحدة، فإن جهوداً لتطبيقها بنجاح قد برهنت أنها تحدٍّ أكبر مما يتوقعه معظم الإصلاحيين. إن تمويل راتب الجدارة وخطط المكافآت [البونص] كانت دائماً وأبداً غير كافية بحيث إن العلاقات بين الأداء والتعويض غالباً لم تتحقق، خصوصاً في أذهان المستخدمين العموميين [الحكوميين]، الذين أصبح كثير منهم صراحة في شك وارتياب من دوافع الإدارة. وفي المقابل، فإن الجهود لتطوير نظم تقويم الأداء التي تميّز بصدق بين مستويات الأداء وتتمتع بقاعدة دعم عريضة في أوساط القوى العاملة لم تكن موفقة في الغالب (National Research Council, 1991) حيث أورد مكتب مراجع الحسابات العام للولايات المتحدة (U.S. General Accounting Office) في عام ١٩٨٩ أن فحوصاته الأولية لهيكل راتب الجدارة بالحكومة الفيدرالية، وهو ما يعرف بإدارة الأداء (Perfrmance Management) ونظام التقدير أو الاعتراف بالتميز (Recognition System (Pmrs) كشف عن عدم سعادة أو ارتياح واسع للنظام. ولأن نظام الأداء ونظام التقدير والاعتراف (بالتميز) (Pmrs) قد صمم للتغلب على مواطن الضعف في خطط راتب الجدارة بالوكالة والذي أحدث بداءة تحت قانون إصلاح الخدمة المدنية (Csra)، إلا أن مكتب مراجع الحسابات (Gao) قد خلص إلى أن الفشل الواضح للنظام في معالجة الموقف بعد نحو أربع سنوات يعتبر سبباً يدعو للقلق، وانتهى المكتب للقول "إن عدم دخول برنامج فعال لتحفيز الموظفين في هذه المستويات (الإدارية) بالمراتب (Gs13-15) يمكن أن يعيق بشكل خطير إنشاء ما أطلقت عليه لجنة فولكر (Volcker Comission) ثقافة الأداء بالحكومة (U.S. General Accounting Office, 1989, P. 3).

وقد وضع تقرير لجنة فولكر (Volcker Comission) الأساس لجهود إصلاح متجددة عبر مساحة عريضة من الوظائف ذات علاقة بالتنظيم وشئون الموظفين. إن هذه العملية على المستوى الفيدرالي، بدأت بجدية بإدارة كلينتون - جور (CLintion-Gore) وفي إعادة الابتكار وإعادة الهندرة (Reinvention And Re-Engineering) هذه المبادرات التي ركزت على اللامركزية، وتخفيف الرقابة النظامية، والتبسيط على علاقات العمل التعاونية، والتحجيم في القوى العاملة الفيدرالية. وإن هذه الإصلاحات عكست تحولاً كبيراً يختلف عن أشكال التقاليد البيروقراطية بالمنظمة في كلا القطاعين العام والخاص وحسب نص تقرير مكتب مراجع الحسابات (Gao) لعام ١٩٩٥:

«إن الحاجة إلى تحسين الأداء في مقابل موارد متدنية باطراد قادت بعض المنظمات، إلى إجراء تغييرات جذرية في طريقة إدارة الأفراد .. بديلاً عن النظم المركزية القائمة على القوانين، وأنهم يطبقون ترتيبات لا مركزية، (ذات عمومية) وأكثر مرونة بديلاً عن القوانين التفصيلية بدرجة كبيرة، لإدارة مستخدميهم، فإنهم يعتمدون بشكل متزايد على (وجود) رسالة محددة بشكل دقيق، ورؤية واضحة وتفصيلية، وثقافة تنظيمية مترابطة منطقياً لتكون أساساً لنظم إدارة الأعمال الرئيسية والعمليات التي يقومون بها للتأكد من النتائج الناجحة جراء العمليات التي يقومون بها. ومع الإدراك أن الأفراد هم الأهم لنجاح أي منظمة، فإن هذه المنظمات تمنح مديريها صلاحيات أكبر في الإدارة، ولمستخدميهم فرصاً أكبر للمشاركة في القرارات التي تؤثر فيهم وفي عملهم (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة، U.S. General 1995 .“(P. 3 (Accounting) Office 1995 B.3

ويعكس تقرير مكتب المحاسبة العامة الحكمة المعاصرة لحركة إعادة وتجديد الحكومة، وقد حددت عدداً من المبادئ ذات العلاقة المترابطة التي يعتقد أنها عامة لكل المنظمات الحكومية وأكثر فعالية متضمناً ذلك عدداً من تلك المنظمات التي تنطبق فيها تلك المبادئ حتى على وظيفة شئون الموظفين بشكل مباشر:

- جعل المديرين مسئولين عن تحقيق نتائج، بدلاً من جعلهم يؤدون أعمالاً بتشدد حسب التعليمات (By The Book).
- دمج وظائف شئون الموظفين في نشاطات التخطيط وصنع السياسات على جميع مستويات المنظمة وذلك بعدم المركزية والتخفيف من الرقابة والقيود القانونية على هذه النشاطات.
- اعتبار تطوير وتدريب المستخدمين استثماراً مطلوباً لمواكبة احتياجات المواطنين المتغيرة، ولمقابلة المتطلبات من المهارات الجديدة، وبناء القدرات الإجمالية للمنظمة.
- تثمين الأفراد كأصول ينبغي تطويرها وتشجيعها، على نقيض اعتبارهم تكلفة ينبغي التقليل منها (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة 1990 Pp. 5-6).

كما أن اللجنة القومية حول الخدمة العامة بالولاية والحكومة المحلية The (National Commission On State And Local Public Service (Ncslps. أصدرت اللجنة في عام ١٩٩٣ تقريراً واسع (Ncslps) الاطلاع أبان ما تراه اللجنة أنه

احتياجات إصلاحية مهمة على المستويين الولائي والمحلي. وإن تقرير اللجنة القومية لمراجعة الأداء (The National Performance Review Or Npr) واللجنة القومية للخدمة العامة بالولاية والحكومة المحلية تتفق أو تشارك بنفس التوجه العام لإعادة تجديد الحكومة التي وضحها سابقاً مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة (Gao) وأنهما – أي اللجنة القومية لمراجعة الأداء ومكتب المحاسبة العامة – كلاهما أوصيا باللامركزية الموسعة لوظيفة شئون الموظفين، وتفويض سلطات التوظيف وغيرها إلى مستوى الوكالة، وتبسيط عمليات شئون الموظفين مثل الاستقطاب، والتعيين، وتصنيف الوظائف، والاستئنافات (Thompson 1994). وبإلقاء الضوء على بعض توصيات لجنة مراجعة الأداء (Npr) فإنه يتضمن ما يلي:

- ينبغي على مكتب شئون الموظفين (Opm) إلغاء سجلاته المركزية للمتقدمين للعمل وأن يمنحوا السلطة للوكالات الفيدرالية تصميم برامجهم الخاصة في الاستقطاب والامتحانات.
- ينبغي منح الوكالات مرونة أكثر في تصنيف ورواتب المستخدمين.
- ينبغي أن يسمح للوكالات بوضع برامجها الخاصة في إدارة الأداء بغرض تحسين الأداء على مستويات الفرد والمنظمة.
- ينبغي على الوكالات وضع إجراءات لحل النزاعات التي تُستخدم كبدائل للنظم المقررة في الفرص المتكافئة للاستخدام (Eeo) ومجالات علاقات العمال، وينبغي على مكتب إدارة شئون الموظفين أن يلغي قوانينه التي تحجب نظم التظلم في الوكالة بحيث يمكنهم تكييف مداخلهم بمختلف المواقف.
- وينبغي إيجاد نظم خلاقة ومرنة، ومتجاوبة في التوظيف، وينبغي الاستغناء عن نماذج طلبات التوظيف القياسية (ولاسيما النموذج المعياري ١٧١) (وهذا هو الذي حدث في أواخر عام ١٩٩٤).
- وينبغي الاستغناء عن البيروقراطية غير الضرورية وأن يتم تبسيط كامل نظام شئون الموظفين، ويوضع في أجزاء، وأن يتم ذلك على مراحل تغطي كامل دليل شئون الموظفين الفيدرالي (مكتب المحاسبة العامة للولايات المتحدة ١٩٩٥).

وأوحى التقرير بإجراء تغييرات من شأنها زيادة سلطات الرؤساء التنفيذيين حول سياسة شئون الموظفين وذلك عن طريق الرقابة على التعيينات إلى الوظائف العليا والهياكل التنظيمية. وعلى كل، فإن هناك بعض الاختلافات المهمة. وبحسب قول

فرانك تومبسون (Frank Thompson) وبريل رادين(Beryl Radin) فإن الاختلاف الرئيسي بين تقرير ونتر (Winter) وتقرير جور (Gore هو توجههما نحو التحجيم (Downsizing). فتقرير جور يرى إعادة تنشيط القدرة كوسيلة لتخفيض أعداد العاملين الفيدراليين (انظر الفصل الأول)، وتوفير الأموال، في حين يقدم تقرير ونتر (Winter) وصفة علاجية لحكومات الولاية والمحلية ,Thompson And Radin), 1997 (P. 15

وعلى مستوى واحد، فإن إصلاح الخدمة المدنية الثاني ركز الانتباه على الجهود الرامية لتحسين المقدرة والإنتاجية لموظفي الخدمة المدنية. وطالب الإصلاح بإلحاح بإجراء تغييرات في سياسات شئون الموظفين، وأشكال المنظمة الإدارية، والممارسات اليومية المؤدية لتحسين إمكانية أن يكون الموظفون العموميون متجاوبين بدرجة عالية لغايات السياسة وتوجهات الموظفين المنتخبين، والذين عن طريقهم يتم التجاوب مع المصلحة العامة. إنه بمجرد أن برزت (الماكينة) الكبيرة للمحاسبة في المسئولية والتجاوب، فإن نظام المحسوبية انحسر باطراد من حيث الحجم والأهمية. وسوف تستمر الزيادة في المطالب في عهد يتطلب المقدرة الفنية والمهنية المتزايدة في القوى العاملة الحكومية، وأنه لم يبرز أي بديل وظيفي مرادف يجد قبولاً بدرجة واسعة. وأن نظم شئون الموظفين التي هي عالية الحماية والاستقلال الذاتي التي تمخضت عن إصلاح الخدمة المدنية الأول أصبحت الآن في أذهان القيادات السياسية للأمة ذات ارتباط وثيق بالبيروقراطية التي هي عديمة الكفاءة وغير المتجاوبة (,Barzulay 1992) لقد كان التحدي هو إيجاد أو (ابتكار) نظم شئون موظفين حكومية تساند مبدأ الجدارة في الممارسة، وتسمح للمديرين المنتخبين ليضعوا سياسة رقابة ثابتة على البيروقراطية، وأن تمارس تلك الرقابة بأسلوب ثابت غير متذبذب يتمشى مع تحقيق مستويات عالية من أداء وإنتاجية الوكالة (أي الإدارة الحكومية).

وإن عناصر رئيسية من أجندة إصلاح الخدمة المدنية في أواخر التسعينيات ١٩٩٠م قد تضمنت ما يلي (Kelloghand Nigro, 2005: Walters, 2002):

- دمج صنع سياسة وإدارة الموارد البشرية ضمن قيادة السلطة التنفيذية ووظائف الإدارة الحكومية.
- لا مركزية الهياكل، وتفويض الكثير من وظائف الموارد البشرية (للإدارات) أو المنظمات التنفيذية Line Organizations.

- منـــح الوكالات والإدارات الحكومية ســلطات واســعة للتصرف فـــي مجالات مثل الاستقطاب والاختيار، والتوظيف والترقيات.
- انسيابية وتبسيط نظم تصنيف الوظائف والراتب.
- انسيابية التخفيض في القوى العاملة، والمنظمات، وإجراءات الاستئناف.
- نظم إدارة الأداء باســتخدام أنــواع من نظم رواتب الجدارة تعنـــى بمكافأة الأفراد والجماعات.
- تخفيــض تكلفة العمالة، والعمل على إنجــاز نظم كفاية أخرى، عن طريق التعهدات مع مقاولين أو الخصخصة.
- التحــول نحو علاقة العمل حســب الإرادة (من قبل الفــرد) والتي لا يتمتع بموجبها الموظفون العموميون بحماية للخدمة المســتديمة التي يلقاها الموظفون ممن يشغلون وظائــف مصنفة Calssified Jobs بموجب نظم الجدارة التقليدية. ومع بداية القرن الـ٢١، فإن نظم إدارة شئون الموظفين تمت مطالبتها في العمل لمواجهة أنواع متعددة من التحديات، ففي عام ٢٠٠١ نشر كل من هيز (Hays) وكيرني (Kearney) حيثيات حصيلة مسح قومي حول المهنيين في شئون الموظفين بسؤالهم عن: ماذا يتوقعون أن تكون عليه التغييرات خلال العقد القادم (السنوات العشر القادمة) الأكثر أهمية في إدارة الموارد البشـــرية (Hrm)؟، وقد وضع المستجيبون في قوائم التغييرات المتوقعة كثيراً من العناصر الواردة في إصلاح الخدمة المدنية الثاني.

وقد انتهى هيز وكيرني(Hays And Kearney) إلى التالي:

«ســـوف تستمر إدارة شئون الموظفين في حالة من التغيير والاضطراب. لقد أصبحت التغييرات عنصراً ثابتاً في ممارســة إدارة الموارد البشــرية مع الاســتمرار الفعلي لعمليات الإصلاح المتســارعة عبر جميع الجهات الممكنة. وحتى أكثر مكاتب شئون الموظفين تكاســلاً والتي تتمســك بالقانون يجب أن تقبل بقــوى التغيير النابعة من المدافعــين بإعادة التنشــيط، والأعداد المتزايــدة من المنتخبــين الآخرين والمعينين والموظفين الدائمين الذين يدركون الحاجة إلى تحســين العمليات – عمليات شــئون الموظفــين – بدءاً مــن الاختيار إلى التعويضـــات (Hays And Kearney, 2001, P. 595).

وإن كثيراً من إصلاحات الخدمة المدنية في الحد من الرقابة والمركزية التي أدخلت على جميع مســتويات الحكومة خلال العقد الماضي (الســنوات العشر الماضية) كانت

في موضعها، بيد أن الإصلاحات يلاحظ، كما أشار، أنها تختص بالمحاسبة والتجاوب على السطح إذ إن السياسيين وجدوا «أنه لديهم أدوات أقل .. للرقابة على الخدمة المدنية». وأن الرقابة واللامركزية قد أضعفت من مقدرتهم كقيادات مقارنة بما كانت لديهم من مقدرة في الماضي، وذلك في ممارسة رقابة أكثر على تطبيق السياسة (Peteas, 2001, P. 138). وإن السلطة الرئيسية لم تتغير بشكل جوهري: إن نظم شئون الموظفين العامة (الحكومية) لا تزال مطالبة بإنشاء واستمرارية خدمة مدنية ذات تجاوب يعتمد عليه في السياسات العامة والقيادة التنفيذية الرئاسية Executive (Leadership))(Kettl, Ingraham, Sanders, And Horner, 1991,Hays, 1996.

الخاتمة:

لقد قدمنا في هذا الفصل نظرة عامة عن تاريخ سياسات وممارسات شئون الموظفين الحكومية (العامة) بالولايات المتحدة وذلك منذ قيامها. وفي حين أن هذا التاريخ ممتع في جوهره، إلا أنه من الضروري جداً هنا كخلفية أو محتوى مطلوب لا بد من تفهم الظروف والمسائل والتحديات الحالية التي تواجه الطلبة والممارسين لإدارة شئون الموظفين الحكوميين.

لقد ظلت إدارة شئون الموظفين الحكومية تواجه دائماً بيئة ذات حركية وتغييرات اجتماعية، وسياسية، واقتصادية وتكنولوجية. وإذا ما حدث أي شيء، فإن التغيير في هذه المجالات سوف يستمر بسرعة متصاعدة خلال العقد القادم وإن الإمكانات لمواجهة التحديات المتداخلة بين الاتجاهات، من المحتمل أنها سوف تزداد، وكذلك الحال بالنسبة لمطالبة أخصائيي شئون الموظفين ليسهموا في حل مشكلات الإدارة والسياسة التي سوف تجيء بها هذه التداخلات (Hays, 1997) إن إحدى هذه المشكلات أو المجالات، التغيير في التركيبة السكانية للقوى العاملة الأمريكية والتي تم استعراضها في الفصل الأول (Naff And Kellough, 2003) وبالإضافة إلى ذلك، فإن السعي وراء تجاوب فعّال للضغوط المتزايدة لتحسين العلاقة أو ما يطلق عليه "حميمية العائلة/ الصديقة FrienD Liness (Family) من قبل الوكالات العامة (الحكومية) سوف تظل مستمرة، وأن إدارة فعالة لقوى عاملة متباينة وفي تنامٍ سوف تصبح بالتأكيد مثار اهتمام رئيس في تدريب وتنمية الموارد البشرية (Pomerleau, 1994). كما سوف يتزايد رصيد أو وعاء العمالة التي سوف تستقطب منها الوكالات العامة (الحكومية) موظفيها. وهذا الوعاء يتكون من النساء والأقليات العرقية والجنسية، والمهاجرين. وإن

هذه المجموعات حالياً سوف تكون نصف القوى العاملة خلال السنوات العشر القادمة وأنه من المتوقع أن يسهموا بأكثر من ٨٠٪ من صافي الإضافات Additions. وكما سبقت الإشارة إليه في الفصل الأول، وتماشياً مع بقية سكان الولايات المتحدة، فإن الخدمة العامة سوف تكون تدريجياً مكونة من كبار السن وأن هذا الاتجاه سوف يجيء بأنواع مختلفة من التحديات في مجالات الرعاية الصحية وبرامج التقاعد، والتميز على أساس العمر وتصميم الوظائف (Elliott, 1995). ولأن المهارات التي تتطلبها الوظائف بالقطاع العام ستستمر في الزيادة كما سيكون هناك طلب لاستثمارات ضخمة في تدريب وتعليم العاملين وفي التنمية الإدارية.

إن المخدمين الحكوميين وأيضاً بالقطاع الخاص سوف يستمرون في مواجهة حشود من التحديات الاجتماعية، والقانونية والتنظيمية النابعة من مشكلات اجتماعية أكثر مثل العنف، تعليم وتدريب غير كافيين والفقر. وسوف تستمر المطالبة بالعناية بالمشكلات الصحية في مكان العمل، مثل إدمان المخدرات، والكحول (وسوء استخدام المواد الخطرة)، والإيدز. كما سوف يستمر تطبيق قوانين وسياسات عامة بغرض منع التمييز ضد مجموعات الأقليات والأشخاص المعاقين والنساء، كل ذلك سيكون مسئولية مستمرة لأخصائيي شئون الموظفين وكذا المديرون التنفيذيون.

وهناك مجالات أخرى تستدعي الاهتمام تشمل اتجاه وسرعة خطى التغيير التقني، والشعبية المتنامية للخصخصة كإجابة لمطالب الجمهور لضرائب منخفضة، وبيروقراطيين – موظفين – أقل، وخدمات عامة أفضل. إن سرعة التغيير والابتكارات في الاتصالات ومعالجة البيانات، وغيرها من التقنيات ذات العلاقة بالحاسب الآلي، مثلاً فإنها تتطلب وسوف تستمر في طلب استثمارات ضخمة في برامج تدريب وتطوير العاملين بسبب أن المهارات تصبح مهترئة بسرعة ولا تواكب التطور. إن التقنيات الجديدة في <الحاسب الآلي المكتبي> Disktop Computer والشبكات المحلية المركبة حول <الخوادم> Servers تحتمل إمكانية بروز الحاجة إلى تغيير المهارات بدرجة عميقة في الوكالات العامة. إن المعرفة (التقنية الفكرية) التي تتطلبها فعلاً جميع الأدوار التنظيمية، بدءاً من أولئك الذين يقومون بتشغيل وصيانة ماكينات ذات تعقيد متزايد، من هؤلاء إلى المهنيين من ذوي الياقة البيضاء من جميع الفئات، إن هذه المعرفة في التقنية الفكرية أيضاً تتوسع بشكل مطرد. وإن استقطاب قوى القرن الـ٢١ العاملة، ذات المهارات العالية، أو القائمة على المعرفة واستمراريتها والمحافظة عليها

ستكون هي التحدي الرئيس أمام المخدمين الحكوميين (Shareef, 1994).

وأخيراً فإن الأسئلة التي هي بحاجة إلى إجابة تدور حول أفضل الطرق لتشغيل نظم شئون الموظفين العامة في بيئة تُقدَّم فيها كثير من الخدمات تقليدياً من قبل موظفين عموميين قد تحولت هذه الخدمات إلى المتعهدين بالقطاع الخاص. إن تحويل الخدمات إلى المتعهدين مثل تجميع النفايات، والمواصلات العامة، والأمن، والسجون، ونظم الصرف الصحي والبرامج الاجتماعية قد أصبحت جميعها مرغوباً فيها في محاولة لتخفيض أو بغرض الرقابة على التكلفة في جميع مستويات الحكومة. وعلى كل حال، فإن أثر الخصخصة الموسعة لتحقيق كفاءة التكلفة على المدى الطويل، وأداء الحكومة، وجودة الحياة للمواطنين، هذه الجوانب لم يتم بعد تقييمها بطريقة منتظمة.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- هل باستطاعتنا حقاً أن نثق في المديرين الحكوميين لإدارة شئون الموظفين بالوكالة/ الإدارة الحكومية، وأن يكون ذلك طبقاً لمبدأ الجدارة وبدون إشراف لصيق وتطبيق من قبل وكالة/إدارة خارجية مثل لجنة الخدمة المدنية؟.

٢ - هل نظام المحسوبية ضروري لتأكيد أن البيروقراطية (الخدمة المدنية) ستكون ذات استجابة للقيادة المنتخبة، وإذا كان قَدْرٌ من المحسوبية ضرورياً، فكم يكون ذلك القَدْر؟.

٣ - هل يمكن حماية مبدأ الجدارة إذا سمح لاتحادات الموظفين العموميين للتفاوض مع الإدارة حول سياسات وإجراءات شئون الموظفين؟.

المراجع (References):

Aronson, Albert H. (1973). «Personnel Administration: The State And Local Picture.» Civil Service Journal, Vol. 13, No. 3 (January-Mach), Pp. 37-42).

Ban, Carolyn (1984). «Implementing Civil Service Reform: Structure And Strategy» In Patricia W. Ingraham And Carolyn Ban(Eds), Legislating Buraucratic Chane. The Civil Service Reform Act Of 1978(Albany: State University Of New York Press), Pp. 42-62.

Barzelay, Michael (1992). Breaking Through Bureaucracy. A New Vision For Managing In Government (Berkeley: UnivErsity Of California Press).

Branti V. Finkel (1980). 445 U. S. 507.

Caldwell, Lynton K. (1944). The Administrative Theories Of Hamilton And Jefferson (Chicago: University Of Chicago Press).

Campbell, Alan K. (1978) „Testimony On Civil Service Reform And Organization" Civil Service Reform, Hearings Of The U.S. House Committee On Past Office And Civil Service (Washington, Dc:u.S. Government Printing Office).

Daniel, Christopher (1992). „Constitutionalizing Merit ? Practical Implications Of Elrod, Branti, And Rutan". Review Of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 2 (JAnuary-April), Pp. 26-34.

Dotson, Arch (1955). "The Emerging Doctrine Of Privilege In Public Employment". Public Administration Review, Vol. 15, No. 2 (Spring), Pp. 77-88.

Elliott, Robert H. (Ed.). (1995) "Symposium On Human Resource Management And The Aging Of The Workforce." Review Of Public Personnel Administration, Vol. 15. No. 2 (Spring), Pp. 5-83.

Elrod V. Burns (1976). 427 U.S. 347.

Freedman, Anne (1994). Patronage: An American Tradition (Chicago:nelson-Hall).

Fish, Carl R. (1904) The Civil Sevice ANd The Patronage (Cambridge, Ma: Harvard University Press).

Goodsell, Charles (2004). The Case For Bureaucracy: A Public Administration Polemic, 3rd Edition, (Washington, Dc:cq Press).

Hayes, Steven (1996). "The State Of The Discipline" In Public Personnel Administration." Public Administration Quarterly, Vol. 20, No. 3 (Fall), Pp. 285-304.

____. (1997). "Reinventing The Personnel Function: Lessons Learned From A Hope-Filled Beginning In One State."American Review Of Public Administration, Vol 27, No. 4(DeCember), Pp. 324-342.

Hays, Steven, And Richard Kearney (2001). " Anticipated Changes In Human Resource Management: Views From The Field." Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September/October), Pp. 585-597.

Kellough, J. Edward, And Lloyd G. Nigro (2005). "Radical Vicil Service Reform:

Ideology, Politics, And Policy," In Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Government, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass), Pp. 58-75.

Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. SAnders, And Constance Horner (1996). Civil Service Reform: Building A Government That Works (Washington, Dc: Brookings Institution Press).

Levine, Charles H., And Rosslyn S. Kleeman (1986). The Quiet Crisis Of The Civil Service: The Federal Personnel System At The Crossroads (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration.

Mcauliffe V. Mayor Of New Bedford (1892). 155 Mass. 216, 29 N. E. 517.

Merrill, Harwood F. (1960). Classics In Management (New Yourk: American Management Association).

Miller, Douglas T. (Ed.). (1972). The Nature Of Jacksonian Democracy (New York: Siley).

Mosher, Frederick C. (1968). Democracy And The Public Service (New York: Oxford University Press).

Naff, Katherine C., And J. Edward Kellough (2003). "Ensuring Employment Equity: Are Federal Diversity Programs Making A Difference" International Journal Of Public Administration, Vol. 26, No. 12(October).

National Commission On The Public Service (1989). Leadership For America: Rebuilding The Public Service (Washington, Dc: NationAl Commission On The Public Service).

National Research Council (1991). Pay For Performance: Evaluating Performance Appraisal And Merit Pay (Washington, Dc: National Academy Press).

Peters,. Guy (2001). The Future Of Governing, 2nd Ed, Revised (Lawrence: University Press Of Kansas) .

Pomerleau, Raymin (1994). "A Desideratum For Managing The Diverse Workfroce" Review Of Public Personnel Administration, Vo. 14, No. 1 (Winter), Pp. 85-100.

Riodon, William L. (1963). Plunkitt Of Tammany Hall (New York: Dutton).

Roethlisberger, Fritz J., And William J. Dickson (1939). Management And The Worker (Cambridge, Ma: Harvard University Press).

Rosenbloom, David H. (1971). "Some Political Implications Of The Drift Toward A Liberation Of Federal Employees." Public Administration Review, Vol. 31, No. 4 (July-August), Pp. 420-426.

Rutan V. Republican Party Of Illinois (1990). 497 U.S. 62.

Schisl, Martin J. (1977). The Politics Of Efficiency (Berkeley: University Of California Press).

Shareef, Reginald (1994). "Skill-Bassed PAy In The Public Sector: An Innovative Idea."" Review Of Public Personnel Administration, Vol. 14, No. 3 (Summer), Pp. 60-74.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, And Victor A. Thomson (1950). Public Administration (New York Knopf).

Stahl, O. Glenn (1962). Public Personnel Administration, 5th Ed. (New York: Harper & Row).

Thompson, Frank J. (Ed.). (1994). "The Winter Commission Report: Is Deregulation The Answer For Public Personnel Maagemetn?" Review Of Public Personnel Administration, Vo. 14, No. 2 (SpRing), Pp. 5-76.

Thompson, Frank J., And Beryl A. Radin (1997). "Reinventing Public Personnel Management: The Winter And Gore Initiatives," In Caroln Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (New York: Longman), Pp. 3-20.

U.S. Commission On Civil Rights (1969). For All The People ... By All The People: A Report On Equal Opportunity In State And Local Government Employment (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office).

U.S. General Accounting Office (1989(. Pay For Performance: Interim Report On The Performance Management And Recognition System (Washington Dc: Gao), May.

____. (1995a). Transforming The Civil Service: Building The Workforce F The Future (Washington, Dc: Gao/Ggd-96-35), December.

____. (1995b). Federal Personnel Management: Views An Selected Npr Human Resource Recommendations (Washington, Dc: Gao/Ggd-95-221br), September.

U.S. Library Of Congress (1976). History Of Civil Service Merit Systems Of The United State And Selected Foreign CouNtries (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office), December 31.

Van Riper, Paul P. (1958). History Of The United States Civil Service (New York: Harper & Row).

Walters, Jonathan (2002). Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, And Florida Experiences (Whit Plains, Ny:ibm).

White, Leonard D. (1948). The Federalists (New York: Macmillan).

_____. (1951). The Jeffersonians (New York: Macmillan).

_____. (1954). The Jacksonians (New York: Macmillan).

قراءات مقترحة (Suggested Readings):

Pfiffner, James P., And Douglas A. Brook (Eds.). (2000) The Future Of Merit. (Washington, Dc: Woodrow Wilson Center Press).

Perry, James L. (1996). Handbook Of Public Adminstration, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass).

Van Riper, Paul P. (1958). History Of The United States Civil Service (New York: Harper & Row).

الفصل الثالث
الموارد البشرية والأداء التنظيمي

Human Resources And Organizational Performance

لقد خضعت إدارة شئون الموظفين الحكومية بالولايات المتحدة إلى تحول صريح من حيث التركيز (Hays, 1989, 2004) على أن الالتزام أو تطبيق قوانين ولوائح نظام الجدارة كان موضوعاً مركزياً بالنسبة لإصلاح الخدمة المدنية الأول، إلا أن تسهيل الأداء التنظيمي والتجاوب كانا في مقدمة أجندة إصلاح الخدمة المدنية الثاني (Jorge Nsen, Fairless, And Patton, 1996, Moynihan, 2004)، وقد تم عرض هذه الأجندة ضمن إطار في إستراتيجية إدارة الموارد البشرية (Shrm) التي تدعو بدور موسع جداً لأخصائيي الموارد البشرية بالوكالات العامة في التخطيط الإستراتيجي وعمليات تنفيذ السياسة.

إن مدخل إستراتيجية إدارة الموارد البشرية يجادل على أنه ينبغي تمثيل الموارد البشرية كاملاً في صنع السياسة ضمن مجموعة الإدارة العليا التي تحدد رسالة المنظمة، وتضع غاياتها، وأهدافها عبر عملية التخطيط الإستراتيجي. إن التخطيط الإستراتيجي القائم على افتراض رسالتها، يعتبر عملية تحليل عقلاني تخص جميع مستويات نشاط المنظمة من خلال تقويم منظّم للحالة الراهنة للمنظمة والاتجاهات في بيئتها الخارجية. وإن التخطيط الإستراتيجي مصمم لوضع أهداف وغايات المستقبل، وللتعرف على الوسائل والموارد التي تستخدم في تحقيقها، وأيضاً لوضع معايير يتم استخدامها لتقييم المخرجات أو النتائج (Bryson, 1996). ومثال لذلك هو كيفية دمج إستراتيجية الموارد البشرية في التخطيط الإستراتيجي وطرق تنفيذ الوكالات العامة حيث يعتبر ذلك من آثار قانون الأداء الحكومي والنتائج لعام ١٩٩٣ على سياسات شئون الموظفين الفيدرالية والموارد البشرية كرأسمال (Government Performance And Results Act, 1993) (Gpra).

ولأن الغرض هو تحسين كفاءة جميع وكالات الجهاز التنفيذي الفيدرالي، فإن القانون يطالب الوكالات بتطوير خطط إستراتيجية ذات تركيز على العميل (Customer Focused)، ووضع رسالات ملموسة وأهداف لقياس النتائج بما يبرر تخصيص الاعتمادات والتصديقات المالية، وبعبارة عامة فإن الغرض من قانون الأداء الحكومي والنتائج هو تحسين ثقة الجمهور في كفاءة وفعالية الحكومة، والضغط على إدخال تحسينات في إدارة البرامج الفيدرالية، وتحسين نوعية المعلومات التي يستخدمها الكونجرس في تخصيص الموارد. ومنذ العام المالي ١٩٩٩، فإن الوكالات قد طلب منها، وهي تقوم بتقديم طلبات الميزانية لكل من مكتب الإدارة والميزانية (Office Of Management And Budget (Omb وإلى الكونجرس على

أن تتقدم بخطط إستراتيجية خاصة بنشاطات البرنامج وخطط الأداء السنوي التي تغطي تلك النشاطات حسبما تم إدراجها في الميزانيات، وبعد انتهاء السنة المالية، يجب على الوكالات أن تقدم تقرير الأداء الذي يغطي تحقيق الأهداف ذات الصلة بالمقاييس التي تم تحديدها في خطط الإستراتيجية والأداء للوكالات.

وبتقدير الدور الحرج الذي تقوم به الموارد البشرية في أداء المنظمة، فإن مكتب إدارة شئون الموظفين للولايات المتحدة وضع معايير للموارد البشرية كرأسمال والغرض من هذه المعايير هو توجيه سياسات وممارسات الموارد البشرية بالوكالة (U.S. Office Of PersonNel Management, 2005):

- يتطلب معيار الضبط الإستراتيجي أن تكون للوكالات الفيدرالية إستراتيجية في الموارد البشرية كرأسمال يتم ضبطها بعناية أو يتم تنسيقها مع رسالاتها وأهدافها، وغاياتها. إن إستراتيجية الموارد البشرية كرأسمال ينبغي أن تدمج بالكامل في خطط الوكالة الإستراتيجية وفي خطط الأداء والميزانيات.
- يتطلب معيار تخطيط القوى العاملة واستخدامها أن تكون الوكالات ذات تركيز على المواطن وذات تركيز على النتائج، والمستخدمين ذوي الفعالية للحكومة الإلكترونية وشركات الخدمات الخارجية المنافسة، أو تكليف المقاولين بالبدائل (من هذه الخدمات).
- يتطلب معيار القيادة وإدارة المعرفة أن تقوم قيادة الوكالة بتطبيق النظم التي في حاجة إلى إدارة الأفراد بفعالية، ولتأكيد استمرارية قيادة ذات فعالية، ولإنشاء وإيجاد بيئات للتعلم أوتطويرية تمكنها من الإبقاء على التحسين المستمر في الأداء على جميع المستويات.
- يتطلب معيار ثقافة الأداء ذات التوجه نحو النتائج أن تنشئ قيادة الوكالة سياسات الموارد البشرية باعتبارها رأسمال تصمم لبناء قوى عاملة ذات تنوع ورؤية نحو النتائج وذات مستوى عال في الأداء. كما أن الوكالات مطالبة بإدخال نظم في إدارة الأداء يعتمد عليها في التمييز بين من أداؤهم عال ومن أداؤهم متدنٍّ، وأن يُعتمد على تلك النظم في ربط أداء الفرد، والفريق، والوحدة بأهداف وغايات المنظمة.
- ويتطلب معيار المواهب من الوكالات أن تتخذ من الإجراءات ما هو ضرورة لسد الفجوة بين مهارات القوى العاملة الحالية، والمعرفة والقدرات وتلك التي هي مطلوبة لتحقيق أهدافها ومقابلة معايير الأداء. وبمعنى آخر، فإنه يتوقع من الوكالات تطبيق خطط وبرامج لتطوير الموارد البشرية التي تعالج الاحتياجات الحالية والمتوقعة.

- ويتطلب معيار المسئولية أن تبرهن الوكالات الفيدرالية أن القرارات والممارسات الخاصة برأسمالها البشري مدعومة بمعلومات نظم التخطيط الخاصة بالتوجه نحو النتائج والمساءلة.

خير مثال في تطبيق معايير مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) في إطار خطة الوكالة الإستراتيجية هو إستراتيجية الموارد البشرية كرأسمال الخاص بوكالة حماية البيئة (Environmental Protection Agency (Epa)، فقد نصت تلك الخطة في القسم الخاص برأس المال البشري في خطة الإستراتيجية للعام (٢٠٠٣-٢٠٠٨) نصت على «أن حماية صحة الإنسان والبيئة تتطلب قوى عاملة ذات تنوع ومهارة عالية، وتحفيز تسعى لإيجاد حلول خلاقة للمشكلات البيئية، كما أنها ذات التزام بالإنجاز المتميز». إن إستراتيجيتنا الحديثة في الموارد البشرية كرأسمال سوف تساعدنا في دمج التخطيط للقوى العاملة، وتطوير الموظف، والاستقطاب المستهدف الذي يتزامن مع تخطيطنا الإستراتيجي المستمر وعمليات إدارة الموارد (U.S. Environmental Planning Agency, 2003, P. 146). إن إستراتيجية رأس المال لوكالة حماية البيئة مصصمة لمقابلة معايير مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) من خلال ابتكارات تنقسم إلى عدة فئات أو أنواع. وأولى تلك الفئات الاستخدام أو الانتشار والتخطيط الإستراتيجي للقوى العاملة.

لقد حددت وكالة حماية البيئة (Epa) نحو (٢٠) فئة مهنية ذات مهارات وقدرات متفردة، وذلك للمساعدة في تطابق العمل الحرج الذي تنص عليه الرسالة مع المهارات التي لدى القوى العاملة بالوكالة. وإن الغرض من نظام تخطيط القوى العاملة هو «تمكين المديرين التنفيذيين من صنع قرارات حول استخدام الموظفين الذين لديهم مهارات وقدرات حرجة تتصل بالرسالة سواء على مستوى البرامج أو الموقع الجغرافي مما يحقق رسالة الوكالة (ص ١٤٨)». وتتجاوز خطة وكالة حماية البيئة إعداد العاملين ومهاراتهم لتتضمن فرصاً لزيادة الكفاءة عن طريق تكليف المقاولين من الخارج بالأعمال وأيضاً إجراء تحسينات داخلية للتقنيات التنظيمية ونظم الإدارة. وترفع وكالة حماية البيئة بتقريرها حول التجارب المستمرة أو الإبداعات في إدارة الموارد البشرية التي تحوي ما يلي:

- برامج المهام وليس الوظائف وهو الذي يوفر تبادلاً طوعياً في المواقع حيث يتم تشجيع العاملين على تبادل الوظائف ويتعلمون البرامج الفنية التي هي خارج نطاق خبراتهم التخصصية المباشرة (ص ١٤٨).

- برنامج لحركة وتنقلات كادر كبار المديرين يصمم ليتفق مع المواهب التي المنظمة بحاجة إليها، ولتقوية المهارات القيادية وإلحاقهم بالبرامج على جميع أصعدة وكالة حماية البيئة (Epa).

- نظام معلومات إضافية للأفراد تؤدي إلى تحسين الدخول لبيانات شئون الموظفين بغرض التخطيط للمستقبل الوظيفي وإدارة الموارد البشرية. إن هذا النظام سوف يمكن الموظفين التعرف على سجلاتهم في شئون الموظفين بغرض تحديث المعلومات الخاصة بعقود الطوارئ Emergency Contracts ومعلومات أخرى ذات علاقة بالعمل. وإن تطويراً إلكترونياً كمورد يسمح بدخول قاعدة شبكية لمعلومات وفرص تدريبية، وسطح/حاسب مكتب للمدير بما يوفر للمشرفين وللمديرين مدخلاً للمعلومات عن القوى العاملة الأمر الذي يؤدي إلى تيسير صنع القرار بالمنظمة.

- تتضمن نشاطات الحكومة الإلكترونية التي تقوم بها وكالة حماية البيئة (Epa) نظم لكشوفات رواتب موحدة، ومضمنة في نظم معلومات سجلات شئون الموظفين، والاستقطاب للتعيين، التي تحوي تقييماً ملخصاً وآلياً والطرق لذلك كما يسمح بمعلومات في وقتها عن حال طلبات التعيين على الوظائف (ص ١٤٩).

والفئة الثانية هي إدارة القيادة والمعرفة: تقوم وكالة حماية البيئة (Epa) ببناء نظم للموارد البشرية بغرض الاحتفاظ بالقيادة الأساسية والمقدرات المعرفية بوصفهم مديرين وموظفين ممن رسالتهم ذات مهارات حرجة، وسوف يتقاعدون أو أنهم سوف يتركون الوكالة. ولذلك تستخدم الوكالة/ عدة مداخل في هذا المجال:

- استخدام إستراتيجية لتطوير القوى العاملة تشمل عدة برامج تركز على القدرات الأساسية لوكالة حماية البيئة، ومؤهلات إدارية أساسية توجد حاجة إليها. وتتضمن هذه البرامج تدريباً في القاعات، وتوجيهاً وظيفياً، وتدريباً عملياً ومهام في التناوب الوظيفي.

- كما أن للوكالة برنامجاً تطويرياً خاصاً للمرشحين بغرض إعداد مديرين للمستقبل تتم ترقيتهم لوظائف الإدارة العليا.

- إن نظام الوكالة في إدارة الأداء مصمم لتطوير القوى العاملة وذلك بتوفير تغذية مرتجعة للموظفين حول الأداء، ومساعدتهم في تفهم كيف يتم ضبط أو قياس أدائهم برسالة الوكالة (ص ١٥٠).

- كما أن الوكالة تستخدم برنامج «٣٦٠ درجة للتغذية المرتجعة» التي من شأنها تمكين الموظفين وزملائهم من توفير تغذية مرتجعة حول أداء المديرين (ص ١٥٠).

والفئة الثالثة هي تطوير ثقافة الأداء. إن جهود وكالة حماية البيئة في بناء قوى عاملة ذات توجه نحو النتائج وثقافة تنظيمية تقدر الأداء تتضمن إعادة تصميم نظام إدارة الأداء وإبداعات متنوعة، وتنمية علاقات تعاونية مع اتحاد العاملين.

ويركز نظام إدارة الأداء على اتصالات واضحة وفي وقتها حول توقعات الأداء ونتائجه عبر جميع مستويات الوكالة. وهي تفصل المكافآت النقدية من تقييمات الأداء بحيث تتم التغذية المرتجعة والمكافآت ليس فقط في وقت التقييم، لكن يتم ذلك طوال العام ليلقي الضوء ويدعم التميز في أسلوب توقيتي، أي في وقت مناسب. (ص ١٥١).

وإن تركيبة من الحوافز المالية وغير المالية موجودة للتحفيز وتقدير الأداء العالي على مستوى الفرد، والفريق، والمنظمة. وتتضمن الإبداعات المتنوعة لوكالة حماية البيئة برامج تعليمية للعاملين حول مسائل متنوعة، كترويج الحوار المتصل حول مسائل متنوعة عريضة، وتوظيف يهدف للتعرف على المتقدمين ذوي التأهيل الجيد للوظائف الحساسة. وتسعى وكالة حماية البيئة، في مجال علاقات العمل، إلى تنمية علاقات تعاونية بين مديري الوكالة، والاتحادات والعاملين لتحسين ظروف العمل وتطوير المستقبل الوظيفي والروح المعنوية لدى العاملين (ص ١٥١). وقد أنشأت (الوكالة) قوى عاملة وفريقاً من الموظفين لإيجاد الحلول Solution Staff Work Force يوفران للعاملين سلسلة من الخدمات لمنع وحل الخلافات في مكان العمل، التي تشمل وساطة غير رسمية، وحلاً بديلاً للصراع. وتساعد القوى العاملة من موظفي الوكالة على إيجاد الحلول التي تساعد العاملين لحل خلافاتهم قبل أن ينتج عنها تظلمات أو شكاوى رسمية، ولذلك تم إنشاء قاعدة بيانات لمتابعة موقف علاقات العمال والإدارة حول الاتفاقيات، والقرارات، والخلافات (ص١٥١)".

أما الفئة الرابعة فهي توظيف والمحافظة في الخدمة على المواهب. لقد تجاوبت وكالة Recruiting And Retaining Talents حماية البيئة للخطوات المتزايدة في حالات التقاعد والمنافسة في سوق العمل وذلك من خلال إستراتيجية رأس المال البشري التي تركز على استقطاب/توظيف والمحافظة في الخدمة على أفراد ذوي تأهيل عال ممن لديهم الاستعداد والمقدرة على سد الفجوات (شواغر الوظائف) الحالية أو المتوقعة والنقص في المهارات والمقدرات الحرجة التي تنص عليها رسالة الوكالة. وتستخدم الوكالة سلطات خاصة للاستخدام والحوافز وبرامج التدريب التأهيلي الداخلي والزمالة

المهنية بغرض استقطاب، والمحافظة على الباحثين والعلماء. وتقوم الوكالة بتقييم برنامج ارشادي رائد تستطيع من خلاله تقديم رواتب تنافسية ضرورية لاجتذاب، والمحافظة في الخدمة على طبقة العلماء والباحثين (ص ١٥٢) وتنص إستراتيجية وكالة حماية البيئة (Epa) في الاستقطاب للتوظيف والمحافظة في الخدمة على العاملين - على استخدام هياكل تنظيمية مرنة بدرجة موسّعة، وتنص كذلك على نظم عمل تعاونية، وفرق عمل بمهارات متعددة، وبيئات عمل حميمية في جو عائلي. وفضلاً عن ذلك فإن وكالة حماية البيئة تستكشف وتبحث في تطبيق تصاعدي مرحلي لأولئك الذين يشغلون وظائف حرجة يصعب شغلها، وتسعى أيضاً لتطبيق حوافز لترك الخدمة، وسلطة التقاعد المبكر. وتوفر هذه الأدوات - أو الإجراءات مرونة أكثر من تلك التي توجد في القوانين الحالية، وأنها وهذه الإجراءات قد تساعد في إعادة شكل القوى العاملة حين تصبح التركيبة التنظيمية ليست الأمثل للقيام برسالة الوكالة (ص ١٥٢).

وأخيراً أنشأت وكالة حماية البيئة برنامجاً للمساءلة Human Resource Management Accountability Program بغرض التأكد أن إستراتيجيات الموارد البشرية كرأسمال والسياسات في ذلك قد تم ادراكها وتم تنفيذها على جميع المستويات. وتمشياً مع معيار مكتب شئون الموظفين (OPM) في الموارد البشرية في هذا المجال، فإن هذا البرنامج مصمم ليسمح بجمع وتحليل بيانات ضرورية لتقرير عمّا إذا كانت أهداف وغايات رأس المال البشري قد تم تحقيقها. وقد صمم البرنامج ليسمح بتقييمات على قاعدة البيانات الخاصة بـ (١) التزام المنظمة بمبادئ الجدارة (٢) إسهامات المورد البشري لفعالية التنظيم (٣) مدى تحقيق الموارد البشرية لأهدافها وغاياتها (٤) مواطن القوة والضعف في برامج الموارد البشرية (ص ١٥٣).

إن معايير رأس المال البشري في كل من قانون الأداء الحكومي والنتائج (Government, Peformance Results Act (GPRA) ومكتب شئون الموظفين (OPM) وخطة إستراتيجية وكالة إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية Stratigic Human Resources Management (Shrm) وحماية البيئة توضح كيف أن الإستراتيجية تتضمن تحولاً دراماتيكياً إلى مفهوم الإدارة المركزية الخاصة بإدارة شئون الموظفين في إطار إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وقد تكون الحكومة الفيدرالية المثال الشامل، إلا أن الكثير من الولايات والحكومات المحلية تعيدان توجيه نظمهم في شئون الموظفين نحو إدارة الموارد البشرية الإستراتيجية (SHRM) ومعيار التوجه نحو تقييم المخرجات .(Condrey, 2002, Hays, 2004)

ولغرض التوازن مع هذا الفصل، فإننا سوف نناقش عدة طرق يمكن من خلالها أن تسهم إيجاباً إدارة شئون الموظفين الحكومية (العامة) في الإدارة والأداء التنظيمي. وسوف تتم دراسة مجالين واسعين من النشاط التنظيمي في مجال رأس المال البشري: (١) استقطاب الموارد البشرية اللازمة لمقابلة احتياجات المنظمة الآنية والمتوقعة. (٢) تحفيز، وتطوير، والمحافظة في الخدمة على قوى عاملة تمتلك المعرفة اللازمة، والمهارات، والقدرات Ksas. كما نقترح معايير خطة رأس المال البشري لكل من مكتب شئون الموظفين (Opm) ووكالة حماية البيئة (Epa)، لأن النجاح في كلا المجالين ضروري. وهناك ثلاث إستراتيجيات للحصول على مدخل يعتمد عليه للموارد البشرية هي المنافسة، والتعاون، والدمج Competition, Cooperation & Incorporation (Yuchtman And Seashore, 1967) وإن كلاً من هذه الإستراتيجيات الثلاث استجابة للعلاقة بين متطلبات المنظمة في رأس المال البشري، ونوع سوق العمل الذي تواجهه. وغالباً، إن إستراتيجية رأس المال البشري الإجمالية للوكالة الحكومية لا بد أن تحتوي على خليط معقد بكثرة أو بقلة من المنافسة والتعاون والدمج.

إستراتيجية المنافسة The Competitive Strategy:

تجتهد مداخل المنافسة في الحصول على الموارد البشرية للعمل بطريقة أفضل من المنظمات الأخرى في أسواق العمل ذات العلاقة، ويشمل ذلك عدداً من مجالات الأداء التنظيمي. أولاً، كمخدم، فإن المنظمة يجب أن تكون قادرة على تقديم راتب مُغْرٍ ومزايا، فضلاً عن دعم سيكولوجي وبيئة عمل مكانية آمنة. ثانياً، إنه من المهم المحافظة على سمعة المنظمة باعتبارها مكاناً للعمل. إن الوظائف في الوكالات ذات السمعة العالية تجذب غالباً الأفراد المؤهلين الذين بإمكانهم عمل نفس الشيء أو الحصول على راتب أكبر في وظائف أقل مكانة أو شهرة. ثالثاً، يجب أن تكون لدى المنظمة المرونة الداخلية الضرورية لإجراء تعديلات في وقتها مع أحوال سوق العمل. إن المقدرة على ضبط عمليات الاستقطاب للتوظيف، وإجراءات الاستخدام، وخطط التعويضات، وتصميم الوظائف لما هو متوافر من رصيد الموارد البشرية كل ذلك ذو فائدة عظيمة. وبالنسبة للموظفين العموميين فإن هذه الغايات في الكثير من الحالات يصعب تحقيقها.

إنه من الصعوبة دمج إستراتيجيات المنافسة مع القيم والممارسات السائدة في نظم الجدارة التقليدية ذات التوجه نحو التمسك بالقانون. إن المحرك الحالي للتغيير

والابتكار (كما هو وارد في اصلاح الخدمة المدنية الثاني) وكما هو موضح في معايير مكتب شئون الموظفين وإستراتيجية وكالة حماية البيئة في رأس المال البشري زاد من مرونة الوكالة في مجالات مثل تصنيف الوظائف والاختيار، كما أنه زاد من سلطة المديرين التنفيذيين في مجال إدارة الرواتب وذلك في بعض الولايات والمحليات وأيضاً في الحكومة الفيدرالية (Barrett And Greene, 2005) كما أن حرية التصرف في هذه المجالات ليست بالمفتوحة أو أنها غير المقيدة.

إن هناك اعتبارات سياسية وقانونية مهمة تضع بالقطاع العام حدوداً على الدرجة التي يمكن أن تكون الميزة التنافسية هي الدافع العقلاني الوحيد لسياسات وممارسات شئون الموظفين. وكمثال لذلك، فإن سياسات فرص العمل المتساوية ونظم تصنيف الوظائف، والتشريعات والتفويض في نظم الرواتب والتعويضات، قد تتطلب إجراءات في الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، إجراءات من شأنها الحد من المرونة الإدارية وبالتالي مقدرة الإدارة في العمل سريعاً وبشمولية في المواقف التي تكون فيها المؤسسات الخاصة والوكالات غير الربحية تنافس (القطاع العام) على ذات الأفراد.

إنه من المفترض أن تسلك نظم شئون الموظفين الحكومية في بعض الأوقات أهدافاً مضاعفة أو متعددة ومتضاربة. وعلى نقيض نظرائهم بالقطاع الخاص، لأن الموظفين العموميين، كإجراء روتيني، يخضعون إلى تدقيق مستمر من قبل جمهور يتكون من مجموعات كبيرة ذات اهتمام عميق في واحد أو أكثر من مراحل إدارة شئون الموظفين بداية من الاستقطاب والتوظيف وحتى التقاعد. هذا الجمهور هو صاحب المصلحة الحقيقية، وبذكر فقط القليل منهم: (قدماء المحاربين، والأقليات، والمقاولين الذين يعملون لحسابهم، واتحادات الموظفين الحكوميين) هؤلاء قد يقاومون سياسات الغرض منها احتدام المنافسة وذلك أنهم يرون أن في هذه السياسات تهديداً لقيم أخرى مثل المساواة في الرواتب، الفرص المتكافئة، الحياد السياسي، والسوق الحرة.

وللمصلحة العامة الشاملة، ولأسباب حزبية أكثر محدودية، فإن المشرعين والمديرين التنفيذيين المنتخبين نادراً ما تكون لديهم الرغبة في إزالة الرقابة على المجالات الرئيسية في سياسة شئون الموظفين (Wechslek, 1994). مثلاً، إن العملية التي تؤدي إلى فهم مصلحة الأمن القومي في الولايات المتحدة (U.S. Department Of Homeland Security(Dhs) تضمنت صراعاً رئيسياً في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة بين إدارة الرئيس جورج دبليو بوش (George Bush) والمصالح التي تمثل اتحادات الموظفين العموميين.

لقد تحاورت إدارة بوش (Bush) من منطلق أن المصلحة الجديدة تتطلب مستوى من المرونة في المورد البشري ليس بالإمكان تحقيقه في ظل التشريع الفيدرالي حول العلاقات العمالية، وفي النهاية نجحت إدارة بوش في استثناء العاملين بمصلحة الأمن القومي من تطبيق التشريع على العاملين بهذه المصلحة (Dhs) (Moynhan, 2005,) (Woodard, 2005). وليس من المنظور جداً أن تكون الإستراتيجيات التنافسية التي تطبق من قبل المخدمين العامين أي الحكوميين أن تكون بشكل ضيق ذات توجه نحو القاعدة مثل ما هو في كثير من مؤسسات إدارة الأعمال. وهذا لا يعني أن العاملين الحكوميين لا يستطيعون المنافسة الفعالة تحت أي ظروف مع القطاع الخاص حول الموارد البشرية. إن ذلك يعني، كما هو وارد في إستراتيجية وكالة حماية البيئة (Epa) حول الموارد البشرية كرأسمال أنهم ينبغي أن يكونوا مثابرين جداً، وأيضاً مبتكرين (U.S. General Accounting Office, 2002) إن الراتب، والميزات، وظروف العمل، وفرص المستقبل الوظيفي جميعها عناصر رئيسية في الموقف التنافسي للوكالة الحكومية وإن مقدرة الراتب والميزات على استقطاب الأفراد على المدى الطويل التي يقدمها المخدمون الحكوميون سوف تتغير بالنظر للأحوال الاقتصادية.

وإن اقتصاداً بطيئاً أو متراجعاً يجعل دائماً من السهولة استقطاب موظفين بمستوى عالٍ والمحافظة عليهم بسبب الصعوبة في توفر الوظائف. وإنه في أوقات التوسع، حين ترتفع الأرباح وتوفُّر الوظائف الجيدة بكثرة، فإن القطاع العام يعاني استقطابَ الأفراد، وأنه من المنظور أن يترك الخدمة الموظفون ذوو الحركية العالية (الفاقد) لوظائف ذات راتب أفضل بالقطاع الخاص. وتاريخياً، فإن جداول الرواتب والميزات التي حددت تشريعياً قد ثبت أنها تميل ببطء نحو التعديل والذي غالباً – أي التعديل – غير ملائم للتغييرات في سوق العمل، لكن التصريحات التي تغطي (مقدرة) الحكومة التنافسية يصعب الإدلاء بها. ومن ناحية، فإنه بالنسبة لبعض فئات العلماء، والمهنيين، والفنيين، فإن الرواتب المتدنية بالمقارنة جعلت القطاع العام مكاناً غير جاذب للعمل فيه.

ومن الناحية الأخرى، وبالنسبة لكثير من الوظائف، فإن المخدمين الحكوميين كانوا بثبات قادرين على تقديم رواتب حسبما هو سارٍ، وكذلك تقديم مزايا جيدة نسبياً (مثل التأمين الصحي، وخطط تقاعدية، وأمن وظيفي). ويعتمد المخدمون الحكوميون بشكل رئيسي على الاعتمادات التي يوافق عليها الجهاز التشريعي، بدعم من الجهاز التنفيذي للحصول على الأموال اللازمة للمنافسة، لكن المعارضة الواسعة من الرأي العام لزيادة

الضرائب بغرض تمويل الزيادة في الرواتب تعني أن مساندة السياسيين غالباً ما تكون غير متوقعة. فالحكومات، بمعنى آخر، قد تمت إفادتها أن تزيد بشكل جوهري من إنتاجية الموظفين العموميين، بدلاً من طلب ميزانيات ضخمة لتغطية مطالب الموظفين المتنامية للخدمات. وبالمقابل، فإن ضغطاً كثيفاً قد ألقى على نظم شئون الموظفين الحكوميين لاستخدام الاعتمادات المتوافرة والموظفين إلى أقصى درجات الفعالية بدلاً من الاعتماد على الزيادات العمومية للحاق (بالتغييرات المرغوب فيها).

لقد كانت زيادات الرواتب وخطط تعزيز المميزات كانت عادة تطبق على كل المستويات الوظيفية دون اعتبار عمّا إذا كانت هناك حاجة لها أو انعدامها، وذلك بغرض المحافظة على، أو لتعزيز وبناء قدرة الوكالة على المنافسة الفاعلة وذلك بالنسبة لفئات محددة من الموظفين. وإنه في أفضل الحالات، ومن منظور تنافسي، فإن تلك الزيادات والمميزات كانت أدوات صمّاء. وكمثال لذلك، فإنه بالنسبة لبعض المهارات، فالزيادة لم تكن بقدر كافٍ يجعل الوكالة في وضع تنافسي في محلية (موقع) أو منطقة (جغرافية)، لكن في مكان آخر فإن الراتب أو الأجر بالفعل أعلى مما هو بحاجة إليه. والوضع نفسه يمكن أن ينطبق على المميزات. إن التخفيضات في ميزانية شئون الموظفين، وتجميد الأجر والراتب، والاستقطاعات الأخرى كانت بدرجة مثالية ليست ذات استجابة للمسائل أو الأحوال التنافسية، واتجه الموظفون العموميون بشكل مطرد للإصلاحات، مثل الراتب للمحلية، وقابلية نقل التقاعد، وخطط الراتب للأداء، كل ذلك في محاولة لإيجاد المرونة اللازمة لدعم المدخل التنافسي للاستقطاب (للتوظيف) والمحافظة في الخدمة.

لقد تعثرت مقدرة الحكومة بسبب ضغوط مالية في جذب الموظفين المؤهلين، والمحافظة عليهم، لكنَّ هناك عاملاً آخر مهماً قد يكون سبباً في هذا التعثر، ألا وهو تدني مكانة أو سمعة الخدمة العامة بالولايات المتحدة. إن الاتجاهات حول العمل الحكومي، والاعتقادات حول فرص المستقبل الوظيفي عوامل إسهام أو بالأحرى مؤثرة بشكل ملموس في الموقف التنافسي للقطاع العام. إن المشكلات التي نتجت من جراء الاتجاهات السلبية نحو الخدمة العامة ليست مقصورة على التأثير في أولئك الذين يفكرون أين يعملون، كما أن العلاقات مع المسئولين ذوي النفوذ في بيئة المنظمة هم أيضاً ممن تأثروا بذلك. وهنا نشأت حلقة مفرغة.

إن السياسيين والقادة المدنيين، والمديرين التنفيذيين بالشركات، ومجموعات المتعاملين (المراجعين)، والناخبين أصحاب الأصوات، هؤلاء قد يكون لديهم شعور معادٍ

للوضع التنافسي للقطاع العام أو في أحسن الحالات قد لا يكونون ملتزمين أو ذوي اهتمام بالمواهب والالتزام، والاستجابة من جانب موظفي الخدمة المدنية. لقد أُوقفت أو جُمدت الموارد المالية وكذا الدعم السياسي، كما أن المقدرة التنافسية للمخدمين الحكوميين – أي الإدارات الحكومية – خضعت لمزيد من التدني. وإنه على المدى الطويل تعرضت جودة/نوعية الخدمة العامة لمزيد من التدني وأصبحت الاتجاهات حيالها أكثر سلبية، كما هبطت مستويات التأييد بدرجة كبيرة.

لقد كانت محاولة تحسين الصورة عند الجمهور حول مقدرة واستقامة وتجاوب الخدمة المدنية (لمطالب المجتمع) عنصراً من عناصر إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وتمشياً مع هذا المنوال فقد ذكر آلان كامبل (Alan Campbell) أول مدير لمكتب شئون الموظفين (Opm) أن أحد أغراض قانون إصلاح الخدمة المدنية (Civil Service Reform Act (Csra) هو تحسين سمعة الخدمة المدنية الفيدرالية. وحديثاً جداً، فإن تقرير مراجعة الأداء القومي (١٩٩٣) (RepoRt Of The National Performance Review) أكد «أن أزمة اليوم هي أن الأفراد ببساطة يشعرون أن الحكومة عاجزة عن أن تعمل» وأن المسألة الرئيسية التي تواجهنا هي ليست ماذا تفعل الحكومة، لكن كيف أنها تعمل. (ص ٢). وكان نص التقرير حول تبسيط الإجراءات ولا مركزية شئون الموظفين: «إننا لكي ننشئ حكومة فيدرالية فعالة، يجب أن نجري إصلاحاً فعلياً لتكامل نظام شئون الموظفين: نظم الاستقطاب، التوظيف، التصنيف (تصنيف الوظائف)، الترقية، الراتب، والمكافآت. يجب أن نعمل على تسهيل الأمر على المديرين الفيدراليين لتوظيف العاملين الذين يحتاجون إليهم، ويكافئون أولئك الذين يؤدون عملاً جيداً، وأن يفصلوا من الخدمة أولئك الذين لا يقدمون عملاً جيداً (ص ٢٢ .Npr).

وقد ناقش تقرير مراجعة الأداء القومي حيث ورد فيه «إن التكيف والمرونة غالباً ما تكون مفاتيح للمنافسة الناجحة». وفي حالة قبول ما انتهت إليه لجنة فولكر (Volcker Commission) وهو: أن التعقيد في عملية التوظيف غالباً ما يدفع جميع المتقدمين للعزوف عن العمل، باستثناء أولئك الذين هم أكثر جدية وتكريساً. وأوصى تقرير مراجعة الأداء القومي أن تمنح جميع المصالح والوكالات الحكومية «السلطة لإجراء الاستقطاب، والاختيار لجميع الوظائف، والاستغناء عن جميع السجلات المركزية ونماذج طلب التوظيف القياسية» (صفحات ٢٢-٢٣). والمبرر إلى ذلك هو لكي تكون منافساً، يجب على الوكالات الفيدرالية مثل وكالة حماية البيئة (Epa) أن تكون قادرة على الاستجابة للظروف التي تواجهها بأسلوب فعّال وفي التوقيت

المناسب، وأن الحد من القوانين والضبط وعدم المركزية يجعل من السهل جداً للوكالات أن تكون في وضع تنافسي فعّال. ولدى الوكالات الفيدرالية الآن القدرة على السعي والحصول على اتفاقيات تفويض مع مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm)، إذ تسمح تلك الاتفاقيات بمنح الوكالات الفيدرالية سلطات واسعة تتعلق بمهام التوظيف (مكتب شئون الموظفين – الولايات المتحدة ٢٠٠٥) وحتى إذا كانت الوكالات الحكومية قادرة على تقديم رواتب وامتيازات تنافسية، ولديها أيضاً صورة عامة معقولة، فإن الوكالات الحكومية قد تواجه صعوبة في تحديد مواقع واستقطاب متقدمين بالقدر الكافي ممن لديهم المهارات والصفات الأخرى التي عليها طلب كبير.

إن العرض قد لا يسد الطلب، ودائماً ما يستجيب العرض للطلب بمرور الوقت، وذلك على المدى القصير، إلا أنه قد يكون هناك عجز خطير بسبب عدد من العوامل، بما في ذلك القدرات المحدودة لمصادر الموارد البشرية مثل الجامعات والمدارس الفنية، وفترات التدريب أو التلمذة الطويلة، وسياسات الجهات التي تنظم وتصدر التصاريح، والاتجاهات السكانية، والقواعد الاجتماعية حول أو ضد أنواع معينة من العمل. والنتيجة، أن سوق العمل قد يستجيب، إلا أن التوازن بين العرض والطلب قد يستغرق عدة سنوات أو أكثر، وأنه مثل المدرسين، ومهندسي الفضائيات، وآخرون يعملون في الميدان مما يتطلب تعليماً وخبرة واسعة يمكنهم أن يبرهنوا، أن المحافظة على مثل هذا التوازن ليس بالأمر الميسور.

وبالمقابل فإن سوق العمل قد يستجيب بسرعة بالنسبة لعنصر العمال غير المهرة وشبه المهرة بسبب أن هؤلاء العمال لا يتطلبون تعليماً أو تدريباً أو خبرة كبيرة. وكما أشرنا من قبل، على كل حال، فإن القطاع العام أصبح أكثر مهنية، وأن متطلباته في المهارة في تصاعد مستمر. وبالتالي فإن مدخلاً سلبياً يؤدي إلى الفشل في التحكم على الاحتياجات التنظيمية، وأن التوقعات في ظروف سوق العمل تجعل المخدم الحكومي عرضة لمواجهة وضع يهدد الأداء، وإلى عدم القدرة بشكل طويل في اجتذاب، والمحافظة على الأفراد لوظائف رئيسية معينة تتطلب مهارات عالية.

إن إحدى طرق تحسين التوازن بين احتياجات الوكالة والعمال في سوق العمل إجراء تعديلات في هياكل المهام الداخلية واستخدام التكنولوجيا. وهنا يمكن لأخصائيي شئون الموظفين أن يكونوا في وضع يسهمون فيه بقدر مهم في مجال قدرات التخطيط للموارد البشرية في الوكالات العامة (Ospina, 1992). ويمكن غالباً إعادة تصميم الوظائف، وإعادة هيكلة العلاقات بين

الوظائف، وذلك بطرق تؤدي إلى تحسين قدرة المنظمة في حسن استخدام الموارد البشرية المتاحة لها. وأحياناً، بالإمكان تبسيط الوظائف، أو تجزئتها إلى مجموعات من المهام أقل تعقيداً، في حين يمكن توسيع أو إثراء وظائف أخرى للاستفادة الأفضل من قدرات وامكانات العاملين. وإنه بالإمكان استخدام شبه المهنيين Para-Professinal لتخفيض أعداد المهنين ذوي التدريب، والتكلفة والندرة العالية مثل الأطباء، والممرضات المسجلات، والقانونيين، والمهندسين، ممن قد تحتاج إليهم الوكالة. وبدعم شبه المهنيين. فإن الموظفين المهنيين يمكن استخدامهم بطريقة مختلفة وبكفاءة أكثر. ويمكن إدخال نظم ميكانيكية Automated، وآلية أو بالحاسب الآلي، وذلك بديلاً عن، أو تكملة للموارد البشرية وأن يتم ذلك بطرق تؤدي إلى تخفيض تكلفة العمالة، والحاجة إلى مهارات أقل أو إعادة توزيع المهارات بما يؤدي إلى زيادة الإنتاجية الاجمالية بالوكالة. ويمكن تغيير الحد الأدنى من متطلبات الوظائف والتقدم الوظيفي ليستوجب التدريب وإعادة التدريب بعد الالتحاق بالخدمة، وبالمثل، التدريب على الوظيفة أو فرص تعليمية يمكن توفيرها لتجعل من الممكن شغل الوظائف عن طريق الترقيات والتنقلات.

إن نظم شئون الموظفين الحكومية لها سمعة طويلة إلا أن مخططي الموارد البشرية ينقصهم التصور لتمسكهم الشديد بالقوانين في تعاملهم أو مدخلهم لتصميم الوظائف، وتصنيف الوظائف، وافتراض أن سوق العمل سوف يستجيب فوراً لاحتياجاتهم من الموظفين. وإلى الحد الذي تستحقه هذه السمعة، فإنها مؤشر على عدم القدرة التنافسية بشكل خطير، كما أنها مؤشر على ضعف تنظيمي ظاهر للعيان حين تكون الموارد البشرية محدودة أو يوجد سوق للبائعين Sellers Market Exists وبالتأكيد، لا يوجد سبب لماذا المخدمون الحكوميون يجب أن يكونوا غير مرئيين داخلياً أو غير إيجابيين داخل منظماتهم وذلك في مواجهة المنافسة الصلبة، وعدم التوازن بين العرض والطلب في سوق العمل.

التصاميم الإدارية والموارد البشرية Administrative Designs And Human Capital:

في الفصل الثاني (٢) اتضح أن نظم الجدارة التقليدية اعتمدت في جميع المستويات الحكومية على الترتيبات الإدارية التي تركز على الإدارة المحلية micro Management لوظيفة شئون الموظفين التي تمارسها سلطة مركزية مع تنميط للممارسات على مستوى

الوحدات والمصالح الحكومية. إن مركزية السياسة، ووضع القوانين، وسلطة صنع القرار جميعها توجد جذورها في هدفين رئيسين في إصلاح الخدمة المدنية الأول: حصر تأثير الإدارة على مسائل الموظفين وإنشاء تخصص محايد كقيمة أساسية في ممارسات شئون الموظفين الحكومية. وبرغم أن الترتيبات الإدارية قد كانت ذات فعالية إلى حد ما للمحافظة على «المشوشين» أو «الأوغاد» بعيداً، وأن يتم التأكد أن مبدأ الجدارة يجد ما يعزله أو بالأحرى حصانة من التهديدات التي تصدر عن تصرفات الإدارة، وأن هذه الترتيبات جامدة بشكل رديء وتفتقر للشفافية والتجاوب مع الظروف البيئية المتغيرة والصلاحيات التنظيمية Organizational Mandates.

إن البيئات المعقدة والمتغيرة تضع في الغالب استقرار التصاميم ذات التوجه الإداري بالنسبة لنظم الجدارة التقليدية تضع تلك التصاميم في محك تنافسي ضعيف. إن المداخل اليوم لإدارة العلاقات بين المنظمات وبيئاتها تركز على عمليات التخطيط الإستراتيجي الذي يقر ويواجه في الوقت نفسه السلسلة الكاملة لمسائل الموارد البشرية. وبمعنى آخر، ومن وجهة نظر تنافسية، يوجب الهيكل إداري لإدارة الموارد البشرية استجابة إستراتيجيته لمجموعة محددة من الظروف التنظيمية والبيئية. إن المنظمات التي تتعامل مع ظروف تنافسية ذات حركية، ومتنوعة تميل إلى الاعتماد كثيراً على عدم مركزية صنع القرار في إطار عريض من الإرشادات حول السياسة، وأن تركز - أي المنظمات - على المرونة الإدارية والتصرف على مستويات العمليات (التنفيذية). وإن من أحد الخيارات الهيكلية هو وجود مكتب مركزي لشئون الموظفين يصنع السياسات الشمولية، والتقييم لأغراض المراجعة، لكن مع تفويض العمليات اليومية في شئون الموظفين إلى مكاتب الوكالة التي لديها سلطات واسعة لتطوير سياسات وطرق تتناسب تماماً في التعامل مع التحديات التي تفرزها الظروف المحلية. وخيار آخر، هو تفويض أو لا مركزية السلطة في صنع سياسة وإدارة الموارد البشرية وانتقال تلك السلطة إلى مستوى المصلحة أو الوكالة، وأن يتم ذلك في إطار قانوني يحدد المبادئ العامة التي ينبغي اتباعها في هذا الشأن (Light, 2003).

إستراتيجية التعاون The Cooperative Strategy:

كما هو الحال بالنسبة للمنافسة، فإن إستراتيجية التعاون مصممة للمحافظة على السماح، أو على إمكانية المنظمة الحصول على الموارد البشرية الضرورية. وأساساً، فإن التعاون يتضمن الدخول في اتفاقيات تبادلية ذات فائدة مع منظمات، أو جهات

فاعلة أو ذات تحكم في الموارد بالبيئة. هذه الترتيبات (الاتفاقيات) قد تكون ثنائية أو مع أطراف عدة، وأن تكون رسمية بشكل أو بآخر، لكنها على كل حال تتضمن التزامات الغرض منها التقليل من مستويات عدم التأكد والمخاطر التي يواجهها جميع المنخرطين في أطراف الاتفاقية، وعلى النقيض من المنافسة، والتي تنتهي عادة بالرابحين والخاسرين، فإن إستراتيجيات التعاون تركز على بناء أو التفاوض حول علاقات ذات فائدة لجميع المشاركين فيها. إننا سوف نركز هنا على ثلاثة أشكال من التعاون تتصل مباشرة بسياسة وإدارة شئون الموظفين الحكوميين وهذه (الأشكال) هي مشاريع مشتركة بين الإدارات الحكومية، وعقود مع القطاع الخاص، والموردين لبضائع وخدمات ليسوا وراء الربحية، واتفاقيات عمالية يتم التفاوض بشأنها مع اتحادات موظفي الحكومة.

المشروعات المشتركة Joint Ventures:

يمكن للوكالات الحكومية معالجة مشكلات معينة في الموارد البشرية بالاتفاق على تجميع، أو المساهمة والشراكة مع آخرين بالنسبة لموظفيها، وكذا بالنسبة لقدرات تنظيمية أخرى تحت ظروف معينة. وبالإضافة إلى زيادة الفعالية التنظيمية من خلال السماح لتلك الوكالات بزيادة مقدرتها الكمية والنوعية لمعالجة المشكلات، مثل الكوارث الطبيعية، فإن هذه الترتيبات التي يتم التفاوض حولها قد تؤدي أيضاً إلى تخفيض تكلفة الموظفين لكل طرف مشترك. إن التعاون بين العديد من الإدارات الحكومية Multi Govrnment يجعل خدمات الاستقطاب، والاختيار، والتعيين أمراً ميسوراً.

وتعاون من نوع آخر بين الإدارات الحكومية يشمل مشروعات مشتركة لتوفير التدريب في تنفيذ قوانين شئون الموظفين والاتفاقيات والتي بموجبها تستخدم كل من مصلحة الشرطة ومصلحة إطفاء الحريق موظفيها بموجب شروط محددة. وفي مجال التدريب، فإنه أصبح بالإمكان لبعض موظفي الولايات والمحليات حضور دورات تدريبية تعالج مشكلات أو مسائل تتعلق بالسياسة وتتطلب عملاً جماعياً على صعيد جميع الإدارات الحكومية، مثل تلك الدورات التي يقدمها مكتب التحقيقات الفيدرالي (Federal Bureau Of Investigation) وإداريو خدمة الإيرادات الداخلية للولايات المتحدة (U.S Internal Revenue Service)، ومعهد المديرين الفيدرالي (Federal Executive Institute(Fei) وتوفر مراكز التدريب على مستوى الولاية أو مراكز

إقليمية على مستوى مجموعة ولايات خدمات تدريبية للشرطة ورجال المطافي بحجم يفوق ما يمكن أن توفره إدارة واحدة بمفردها ممن يوفدون موظفيهم لهذه المراكز لتدريب أساسي أو متقدم.

إن المشاركة المباشرة في شئون الموظفين ممكنة بموجب اتفاقيات بين الإدارات التي على مستوى حكومي واحد أو حتى على مستويات مختلفة، وقد تشترك المدن في شئون الموظفين في مجال الشرطة وإطفاء الحريق ممن يعملون في الطوارئ والكوارث أو في ظروف خاصة أخرى. وتتم المشاركة في التكلفة، وتحتفظ الإدارات المشاركة بحقوقها عادة في استدعاء الموظفين إلا أنه يتم التركيز على الإقرار بالاعتمادية المتبادلة أو المشتركة بين الأطراف، والتعامل مع هذه الاعتمادية عن طريق الدعم المشترك بدلاً من الجهود الفردية ذات الكفاية والتكلفة العالية، والتي قد لا تكون ذات جدوى. ويمكن قيام مشروعات مشتركة بين الوكالات داخل الوحدات الحكومية، ومثال متزايد هو تدريب العاملين المشترك بين منظمتين أو أكثر (مثل مصلحة الشرطة ومصلحة المطافي) بحيث يمكنهما دعم بعضهما الآخر، وإنه متى برزت الحاجة، فإنه بالإمكان التحرك من وظيفة لأخرى تبعاً للتحول في عبء العمل.

كما أن الحكومات يتعاقد بعضها مع البعض الآخر لخدمات في مجالات التخصص الوظيفي، مثل تنفيذ القانون، المطافيء، الصحة العامة، الشوارع والطرق، والإدارة. وإنه بموجب هذه العقود التي بين الحكومات، تتولى حكومة واحدة تقديم خدمات لحكومة أخرى مقابل رسوم. مثلاً المقاطعات دائماً تبيع الخدمات الشرطية لبلديات المدن مدمجة Incorporatied Municipalities. وخدمات أخرى جرت العادة ان يتم التعاقد بشأنها بين بلديات المدن، مثل إمدادات الماء، معالجة الصرف الصحي، جمع الضرائب، والمكتبات (العامة).

كما أن التعاقد الداخلي بين الحكومات يستخدم بواسطة السلطات القضائية الصغيرة بسبب أن ذلك أقل تكلفة من إنشاء وحدات (إدارة) داخلية لتقديم سلسلة كاملة من الخدمات. وإن ذلك يمنح المستخدم المدخل المباشر لنظم شئون الموظفين القائمة Established Personnel، والمعدات والمهارات التي لدى مورِّد الخدمات. ويظهر أن التعاقد الداخلي بين الحكومات يقلِّل من تكاليف التشغيل للمجتمعات الأصغر، ذلك يؤدي بشكل رئيسي إلى وفورات بسبب الحجم الذي يتمتع به كبار الموردين. كما أن العقد يسمح للمورد أن يبيع مواد/معدات لم تستخدم أو أنها لم تستخدم بشكل كامل،

كما أن العقد يسمح بتوليد أرباح يمكن استغلالها لدعم وتوسيع العمليات المتعاقد عليها. وهكذا، وبعبارة عادية، فإن التعاقد بين الحكومات أصبح اقتراحاً مربحاً لكلا الطرفين.

التعاقد مع المؤسسات الخاصة وغير الربحية Contracting With Private Corporations And Non Profits:

تعتبر الخصخصة حالياً خياراً مستحباً بالنسبة للقطاع العام، وأن الحكومات على جميع المستويات تفحص عملياتها لتقرر تلك التي تكون معالجتها أكثر إنتاجية فيما لو قام بها المقاولون من الخارج. وبالرغم من حقيقة أن التعاقد للمنتجات والخدمات ليس بالأمر غير العادي في الولايات المتحدة، كما تمت الإشارة إليه في الفصل الثاني، إلا أن الضغط المالي وتغيير فلسفة الحكومة، ولدت رغبة كبيرة، مع إثارة في توسيع مدى التعاقد لخدمات يقدمها عادة الموظفون الحكوميون. وهكذا (مثل)، الحدائق والترفيه، والتفتيش على المباني والصيانة، والصحة العامة، وخدمات المطافئ والشرطة، والسجون، وحتى الإدارة العمومية [الخدمات الإدارية] أصبحت ضمن الوظائف الكثيرة التي تعتبرالآن امكانية التعاقد الخارجي معها معقولة.

وبرغم المنافسة بين المقاولين ذوي التوجه نحو الربحية (المتنافسين) يفترض أن تؤدي المنافسة إلى تخفيض التكلفة على دافع الضرائب، وأن يبني هذا التعاقد علاقات تعاونية بين المورد والمستهلك، بسبب أنهما يتفقان على مساعدة كل منهما الآخر عن طريق تبادل المنافع. ويمكن أن ينطبق القول نفسه، على الترتيبات التعاقدية مع المنظمات غير الربحية لتقديم خدمات اجتماعية وصحية، مثل رعاية الطفل، المحميات Shelters، والعيادات الطبية. وإن مدخلاً تعاونياً مثيراً لتطوير الأعداد الكبيرة من الضباط العسكريين الذين تتم الحاجة إليهم وقت الحرب، وكذا في الحرب الباردة، هو «سلاح تدريب ضباط الاحتياطي» (Reserve Officer Training Corps(Rotc) والذي عن طريقه تستطيع وزارة الدفاع أن تستكشف إمكانات الجامعات المدنية والكليات وهي تقوم بتمويل هذه المؤسسات. وحسب قول منظر المنظمات جيمس تومبسون (James D. Thompson) فإن التعاقد يتضمن التفاوض حول اتفاقية لتبادل الأداء في المستقبل (Thompson, 1967, Pp 34-36) وبالطبع فإن التعاقد ليس خالياً من التكلفة بمفهوم الموارد البشرية، إنما هو

بديل لتقديم الخدمة مباشـــرة، وأنه ليس وســـيلة لإزالة الخطأ الإداري غير المقصود، وأن العقود يجب أن يتم التفاوض بشأنها وإدارتها من قبل أفراد لديهم الخبرة في هذه المجالات (أي الخدمات أو المنتجات المتعاقد عليها).

ومن منظور إدارة الموارد البشرية، فإن التعاقد الخارجي ذو إمكانية الجذب أو القبول لعدة أسباب، أولاً، تحت ظروف معينة، وهي أساساً وجود منافسة نشطة وحقيقية بين مختلف الموردين، فإن التعاقد يخفض تكلفة الوحدة من الخدمات العامة. ثانياً، يزيد التعاقد الخارجي المرونة الإدارية. وبدلاً من بناء قدرات داخلية ذات تكلفة عالية تتضمن استثمارات طويلة الأجل. أو الإغراق في التكاليف، فإن الوكالات العامة يمكنها استئجار الموارد البشرية وغيرها من المقاول. وهذه الفائدة مهمة بالذات حين تطلب الوكالات العامة القيام بتنفيذ برامج أو القيام بمسئوليات تتطلب مهارات وتقنية ليست متوافرة سريعاً داخل الوكالة، أو حين يكون نشاط ما ذا طبيعة وقتية. إن مصالح إدارات المواصلات بالولاية (Dots) تعرض مثلاً جيداً لهذه النقطة. إن مصالح المواصلات تتعاقد خارجياً مع شركات القطاع الخاص للإنشاء الفعلي للطرق الجديدة High Ways بين المدن، والتي تستأجر الموظفين الذين توجد حاجة إليهم مع توفير المعدات الضرورية. وحين يتم إنشاء الطريق، فإن مصالح المواصلات والمقاول ينهيان الشراكة إلا إذا تفاوضا لعقد آخر لخدمات الصيانة. إن مصالح المواصلات تركز على النشاطات المستمرة مثل تصميم المشروع والمواصفات، والتفاوض حول العقد وإدارته، والإدارة المالية. ومثال آخر مثير (لكنه مثير للجدل أيضاً) هو استخدام الحكومة الفيدرالية للمقاولين بالقطاع الخاص لتشغيل تسهيلات (أماكن) إنتاج اسلحتها النووية.

وبموجب التعاقدات، فإنه بالإمكان إنهاء البرامج، أو إعادة توجيهها، أو تحجيمها دون الحاجة إلى إجراءات تؤدي إلى هبوط الروح المعنوية أو التكلفة العالية أو التخفيضات في القوى العاملة (Rif) الملازمة تماماً لنظم الجدارة. ويأخذ المقاولون هذه المخاطر وعدم الضمانات في الاعتبار. وأيضاً، في المواقف التي تكون فيها المؤسسات الخاصة أو المؤسسات غير الربحية تكون قادرة لتقديم حزمة تعويضات أعلى من تلك التي هي متوافرة لدى المخدمين الحكوميين، وقد يكون من الممكن استخدام التعاقد للتحسس أو البحث عن موارد بشرية «مكلفة» وذلك بتجنب الأسقف العالية في أعداد الموظفين، وعدم كفاية الأجر وجداول المرتبات، وإجراءات التوظيف المعوقة. وأخيراً، فإنه بتحويل مسئولية الإدارة اليومية إلى المقاولين، فإنه بإمكان الحكومات تحسين قدرتها لتخفيض

أو على الأقل التقليل من سرعة ازدياد التكاليف الإدارية، وإنه يمكن أيضاً تجنب زيادة الموظفين الإشرافيين كلما تمت حيازة برامج جديدة أو التوسع في القائم منها.

والفئة الثالثة من الأسباب في اللجوء إلى التعاقد الخارجي هي عوامل سياسية. وكما يظهر بشكل واضح في وزارة الدفاع للولايات المتحدة، فإن لها شبكة واسعة من العلاقات التعاقدية توفر الأساس لتحالف سياسي قوي. فالمؤسسات الخاصة واتحادات العاملين تعتمد غالباً بشكل كبير على المال والوظائف التي تحصل عليها عن طريق التعاقدات الحكومية حيث أصبحت لهم مصلحة ذاتية في سلامة الوكالات الحكومية سياسياً وفي مجال الميزانية كما هو بالنسبة لوزارة الدفاع (Dod) ومن وجهة نظر الوكالة فإن الدعم النشط من المقاولين المعنيين (ذوي المصلحة الذاتية) ومجموعات أخرى من المتعاملين أو المراجعين دعمٌ مهمٌ بدرجة حيوية حين تتطلب الميزانية الدفاع ضد التخفيضات المقترحة أو حين تتم جهود للتوسع أو إضافة برامج جديدة.

وقيمـة رمزيـة ذات علاقة بالتعاقد هـي تحويل النقـد، إذا تضخمت الحكومات وكانـت غير كفؤة، وتعدت علـى اختصاصات أو مجالات المؤسسـات الخاصة. وإنه من السـهل لفت نظـر الجمهور لحجم الخدمة المدنية، وأن توسـعاً بهذا الحجم أكثر احتمالاً لإثارة هجمات من أولئك الذين يخشـون زيادات ضريبية، وتسـلل الاشتراكية Social Creeping أو الحكومـة الكبيرة Big Government. وبعبارة موضوعية جداً، فإنـه برغـم أن التعاقد لا يعني بالضـرورة ميزانيات صغيرة أو حتـى إنتاجية أعلى في المدى الطويل، إلا أنه طريقة لحيازة اسـتخدام التسـهيلات والموارد البشرية دون المخاطر السياسـية التي تلازم الطلب لزيادة الأموال نتيجة لزيادة أعداد الموظفين أو البيروقراطيين.

اتفاقيات العمل التفاوضية Negotiated Labor Agrements:

برغم لفت نظر الجمهور عادة يتم نحو الجانب العدائي لعلاقات العمال والإدارة، خصوصاً الإضرابات وتصرفات وظيفية أخرى في القطاع العام، المفاوضات أو المساومات الجماعية فإنها عملية الغرض منها توفير إطار لتعاون طويل الأجل بين المخدمين والاتحادات (أنظر الفصل السابع). إن اتفاقية عمل تم التفاوض بشأنها تعتبر قانونياً وثيقة ملزمة تفصل الشروط والأحوال التي بموجبها تقوم فيها بالمشاركة كل من الإدارة ومنظمة الموظفين، أو الاتحاد في إدارة العناصر الرئيسية في نظام

الموظفين. وهذه الاتفاقية أو العقد يحدد أيضاً كيف يوفر كل طرف للآخر بعض المدخلات التي تكون لها ضرورة للتشغيل الفعّال، كما تضع آليات لفض المنازعات بين الأطراف والتي تنشأ خلال عملية إدارة الاتفاقية.

وتوافق الإدارة بالضبط لدفع الأجور والرواتب المنصوص عليها صراحة، وتقديم امتيازات الخدمة الإضافية مثل الرعاية الصحية، وخطط التقاعد، والمحافظة على أحوال أو ظروف عمل آمنة. كما أن الإدارة يمكن أن تخفف من المخاطر للاتحاد بالموافقة على مختلف أشكال مايطلق عليه «أمن الاتحاد/النقابة» Union Securety (مثل مطلوبات الشارات، وحانوت الوكالة أو الاتحاد). ويوافق الاتحاد من الجانب الآخر على تقديم الموارد البشرية، وأن يشارك بالثقة الحسنة في إدارة وتنفيذ قوانين مكان العمل حسبما هي واردة في الاتفاقية. وأخيراً، وهذا فيه حرج من وجهة النظر التنظيمية، فإن الاتحاد يوافق تعاقدياً على اتباع إجراءات التظلم المرعية أو (الثابتة) بحل المنازعات بين الإدارة والعمال. وبالفعل يصبح الاتحاد والمخدِّم شريكين في الجهد للتقليل من إمكانية أن يحدث في مكان العمل تشويش أو انقطاع، أو تدنٍّ في الانتاجية نتيجة لنزاعات لم يتم حلها.

إن المفاوضات والمساومات الجماعية طريقة للتعرف على، وتكوين، وتنفيذ حلول تعاونية لمشكلات تنشأ بالاعتمادية المشتركة بين الإدارة ومنظمات العمال (Walton And Mckersie, 1965, P.3)، وفي الحالات التي تكون فيها منظمات أو اتحاد الموظفين قوة في بيئاتها، يجب على المخدمين الحكوميين أن يتسلحوا للتعامل معهم بفعالية، في معظم الأحوال، وهذا يعني أن لديهم المقدرة على العمل في إطار من العلاقات التبادلية الحميمية. إن المواجهات التي يطلق عليها الكسب - الخسارة Win-Lose الناجمة عن أفعال الوظيفة، والإضرابات، قرارات المحكمة، الفصل وما شابه ذلك جميعها بكل تأكيد ذات تكلفة عالية لكلا الطرفين الإدارة والعاملين. لذلك، فإن عناية كبيرة توجه الآن إلى تطوير برامج فعّالة في العلاقات العمالية بالحكومة وقد أنشئت مكاتب العمل عن طريق سلطات Jurisdictions عديدة لتوفير الخبرة الضرورية لتنظيم والقيام بالمفاوضات ومساعدة الإدارة التنفيذية في إدارة الاتفاقيات.

إستراتيجية التأسيس The Incorporation Strategy:

تعمل إستراتيجيات المنافسة والتعاون إذا كان بإمكان بيئة المنظمة أن تنمي/توفِّر بشكل يعتمد عليه الموارد البشرية التي تكون لها حاجة. إذا واجهت الوكالة اقتصاداً

أو سوق عمل غير متطورين أو غير قادر بشكل مستمر على توفير أفراد مدربين بدرجة مناسبة ومتعلمين وبأعداد كافية، فإن ذلك يخلق مورداً داخلياً يمكن أن يكون إستراتيجية أكثر مواءمة. وأن ما يفعله هذا المدخل هو تخفيض أو إزالة عدم الضمان عن طريق توسيع أو إعادة هيكلة المنظمة لإحداث أو إنشاء رقابة إدارية مباشرة على المورِّد.

وإنه في قطر مثل الولايات المتحدة، بنظامها الواسع أو الممتد في التعليم والتدريب، فإن المخدمين في الحكومة وأيضاً في القطاع الخاص يجدون أنه بالإمكان الحصول على العديد من المهارات والقدرات البشرية الأخرى التي يحتاجون إليها من مصادر خارج المنظمة. والأكثرية أيضاً تحتاج إلى تكملة، أو إكمال الموارد الخارجية ببرامج تدريبية وتطويرية داخلية والتي في الغالب تقع في اختصاص مصلحة شئون الموظفين أو الموارد البشرية وحتى المستقطبون (المتقدمون للعمل) ذوو التعليم العالي والمدرّبون من المحتمل أنهم بحاجة إلى تدريب على الوظيفة On The Job Training في أساليب او تقنيات وممارسات تنظيمية محددة. وعلى مستوى أكثر في المهارات الأساسية، إلا أنه الآن أمرٌ عادي أن تسمع شكاوى من المديرين في القطاعين (العام والخاص) حول فشل نظام التعليم العام في أن يوفر خريجين يعتمد عليهم ممن لديهم المقدرة على القراءة، والكتابة والحساب Compute وذلك في مستويات مطلوبة بواسطة التقنيات والعمليات التنظيمية ذات التعقيد المتزايد اليوم.

وإن التجاوب في بعض الحالات كان لإنشاء فصول داخل المنظمات حيث يتلقى الموظفون تعليماً وتدريباً في المهارات الأساسية التي هم بحاجة إليها. وعلى مستوى أكثر تقدماً من ذلك فإن المخدم أو الحكومة تلجأ إلى إنشاء نظامها الخاص بها في التعليم العالي بسبب أنه لا يوجد مكان وظيفي متكافيء خارج المنظمة. مثلاً، لأنه توجد قليلاً أو لا توجد إمكانية لتدريب ضباط بالخدمة المستديمة خارج الحكومة بالولايات المتحدة، فإن الأكاديميات العسكرية أنشئت لأداء تلك الوظيفة، بداية بـ «وست بوينت» (West Point) في أوائل القرن التاسع عشر. هذه إستراتيجية تأسيس، أو القيام ببناء مقدراتك الذاتية. وإن أكاديميات الشرطة وإطفاء الحريق مثل آخر لإستراتيجية التأسيس في الواقع العملي.

وعلى المستوى الفيدرالي، فإن المثال الجيد لإستراتيجية التأسيس يمكن تواجده في ميدان التدريب والتطوير المدني، فإن تسهيلات كل من معهد المديرين التنفيذيين الفيدرالي Federal Executive Institute(Fei) ومكتب شئون الموظفين (Opm)

يقدمان تدريباً إدارياً عريضاً موجهاً للمديرين التنفيذيين ذوي المركز الوظيفي العالي وأن معهد المديرين التنفيذيين الفيدرالي تأسس عام ١٩٦٨ لسد الفجوة التي كان ينظر إليها على أنها خطيرة في النظام الفيدرالي ونظم تطوير المستقبل الوظيفي التي تعطي الحكومة الفيدرالية تكملة داخلية قيمة للمورِّدين من الخارج. وبسبب أن النظام يمول، ويعين لهم الموظفين، ويدار من قبل مكتب شئون الموظفين والوكالات الفيدرالية فإن محتوى وطرق التدريب يمكن الرقابة عليها عن كثب وتصميمها – أي محتوى وطرق التدريب – لمقابلة احتياجات محددة. وتؤدي هذه الموارد الداخلية إلى التقليل من عدم الضمانات عن طريق تحسين احتمال أن الوكالات الفيدرالية لديها وسيلة يعتمد عليها لإمداد ثابت من المديرين والتنفيذيين المؤهلين (U.S. Office Of Personnel Management, 2005).

إن الحكومة في الولايات المتحدة وخلال الـ٥٠ عاماً الماضية قد تنامت تجاوباً مع مطالب الجمهور لخدمات جديدة وموسعة. وحين تكون الفعالية الحكومية حاسمة والمقدرات أو الإمكانات (بمعنى الإدارات) لأداء خدمات مثل الشرطة، والحرائق والرقابة الجوية والدفاع القومي، والصحة العامة ضرورية، فإن الاستثمار طويل الأجل في تسهيلات (أو مكان) داخل الإدارة لتدريب وتطوير الموارد البشرية اللازمة فإن الاستثمارات يمكن تبريرها. إن تأسيس الابتكارات/الأعمال الإبداعية نادراً ما تتم دون اعتراضات أو خلاف لأنها في الواقع امتداد للحكومة. وبرغم أن مسألة تحديد الخدمات التي تقوم أو لا تقوم الحكومة بتوفيرها دائماً هي مسألة في أجندة الديمقراطية، لكن كوظيفة تنظيمية، فإن إدارة شئون الموظفين الحكومية معنية مباشرة بكيفية فعالية وكفاءة حيازة واستخدام الموارد البشرية التي توجد حاجة إليها لتقديم الخدمات العامة. ومن منظور هذا المحتوى، فإن التأسيس ببساطة واحد من عدة مداخل متوافرة لصناع السياسة العامة.

إدارة أداء القوى العاملة Managing Work Force Performance:

إن أخصائي الموارد البشرية على الأقل من حيث الإمكانات في وضع يساعد على إيجاد ظروف عمل وتصميم حوافز ونظم إدارة الأداء التي تشجع العاملين على عمل المساهمات الكثيرة الفنية والسلوكية التي تحتاج إليها الوكالات العامة لكي تكون ذات فعالية. إن سياسات شئون الموظفين والممارسات ينبغي أن تؤدي إلى ترقية أو تحسين ما يلي:

- غياب محدود، أو حضور ومشـــاركة منتظمة في مهام ونشـــاطات المنظمة وذلك من قبـــل الأعضاء، ويتم ذلك من خلال إيجاد ظروف عمل تؤدي إلى تحقيق مســـتويات عالية من الرضا الوظيفي.
- انخفاض في أعداد تاركي الخدمة من ذوي المهارة العالية وآخرين ممن يصعب إيجاد بديل لهم، وذلك بإنشاء مكافآت مادية وغير مادية لإغراء الأفراد ومهاراتهم القيمة، والمعرفة والخبرة للبقاء بالمنظمة.
- أداء جيـــد يعتمد عليـــه من قبل العاملين (في أداء) متطلبـــات وظائفهم أو أعمالهم الفنية والاجتماعية.
- قوى عاملة ذات رغبة ثابتة وراسخة للقيام بما يتجاوز متطلبات وظائفهم أو أعمالهم الرســـمية وذلك بالتعاون النشط مع الآخرين، وبالمساعدة في تقدم مصالح المنظمة، وتطوير طرق خلاقة لحل المشكلات وبالعمل للمحافظة على المهارات الحديثة لحيازة قدرات جديدة (Katz And Khan, 1978, P. 403).

إن تحقيق هذه الأنماط السلوكية والمحافظة عليها أمر صعب، وأن هذا الجهد في المحافظة يتطلب تصميم وإدارة عمليات أو صفقات ذات فائدة متبادلة أو إجراء مقايضة بين المنظمة والعاملين بها.

الموارد البشرية وعملية المساهمات الجاذبة Human Resource And The Inducements Contributions Transaction:

يستخدم المصطلح «صفقة أو عملية المساهمات الجاذبة المؤثرة» لتفسير تبادل قيم مستمرة بين جميع المنظمات وأعضائها (Simon, 1965, Pp110-122) وإن المصطلح «جاذبة» Inducement و«حافز» Incentive يستخدمان غالباً بشكلٍ متبادل في هذا المحتوى - أي يؤديان إلى نفس المعنى والغرض - وبحسب كلمات منظِّر المنظمات وليم سكوت (William G. Scott) ينطبق المصطلح «حافز» على أي عنصر جاذب، سواء كان مادياً أو غير مادي مما يدفع، ويشجع، أو يرغم الشخص على أداء مهمة وتحقيق هدف (Scott, 1976, Pp 284-285) ومسألة رئيسية تواجه الإدارة هي إذن، تحديد الحوافز المتوافرة للمنظمة التي تؤثر على الموظفين ليقدموا تلك الإسهامات التي تحتاج إليها للأداء الفعّال وذي الكفاءة.

ومن وجهة نظر الإدارة، فإن إيجاد مجموعة معاملات ناجحة مع الموظفين تتطلب تفهماً للعناصر الجاذبة إيجاباً التي تسد حاجة الموظفين وتطلعاتهم. إن البحوث المتعلقة

بالصلة بين العوامل الفنية والاجتماعية والنفسية في مكان العمل وأي مساهمات تتصل بالمتغيرات مثل الروح المعنوية، الرضا الوظيفي، والإنتاجية، هذه البحوث ولّدت أو نتج عنها صورة معقدة جداً وغير متكاملة. إن الافتراضات التي تميل للبساطة أو السذاجة، وإلى العمومية الزائدة حول الطبيعة البشرية، وكيف يتم ربطها باحتياجات المنظمة قد تم تنفيذها، لكنها لم تستبدل بأي خيارات عريضة ومقبولة ومؤكدة تجريبياً. إن المصطلح القريب سوف لا يأتي بأي شيء يماثل مجموعة المبادئ التي توضح للمديرين الحكوميين كيف يتم تصميم وإدارة نظام عام وفعال لعوامل الجذب/ الإثارة أو الحوافز بالمنظمات. وهذا لا يعني أنه لم يحدث تقدم في هذا الشأن. إن المديرين الحكوميين في مجموعهم ذوو شفافية أكثر للأبعاد الاجتماعية والنفسية للتحفيز مقارنة بالأجيال الأولى التي كانت تعتمد بشكل قاطع على نظم الأمر والتحكم والحوافز الاقتصادية.

وهناك مشكلة أخرى تتعلق بالافتراضات وهي وظيفة إدارة الموارد البشرية والتي تقترن بالبيروقراطيين – أي الموظفين الحكوميين. إن الأفكار الحديثة حول التحفيز في المنظمات تركز على توجيه الحوافز نحو ظروف أو أحوال معينة وإلى السمات الاجتماعية Social-Psychological Traies النفسية لمجموعات صغيرة أو الأفراد. وعلى كل، فإن البيروقراطيات صُمِّمت للتعامل مع الأفراد في مجموعات كبيرة أو فئات وأن تتعامل معهم في الغالب الأعم بطرق رسمية وبعيدة عن العواطف الشخصية. إن المركزية والتنميط أو التوحيد في المعايير القياسية تعتبر علامات مميزة «بيروقراطية ويبر» (Weberian Bureaucracy) وأنها كانت تماماً المداخل التي اتبعت لإدارة الحوافز بواسطة نظم شئون الموظفين الحكومية، وهي الوظيفة التي في الأعم تظل في إطار أو وضع بيروقراطي (Bendix, 1962, P P 423-431).

وفي الواقع فإن المديرين التنفيذيين والمشرفين لديهم رقابة قليلة على تصميم والإدارة اليومية لخطط الحوافز. وليس بالمستغرب، أن الكثير من الجدل الذي يجري اليوم حول نظم شئون الموظفين التي تدار مركزياً يقوم على مبدأ أن الزيادات ذات المعنى في الإنتاجية تأتي فقط حين يكون لدى المشرفين المقدرة على إدارة الأداء بتفصيل الحوافز وإدارتها بالنسبة للظروف والأفراد الذين ينبغي أن يتعاملوا معهم.

الحوافز الخارجية والداخلية Extrinsic And Intrinsic Incentives:

جرى تقليدياً تقسيم جدول الحوافز المتوافرة من حيث الإمكانية لدى المنظمات إلى

فئتين عموميتين هما حوافز خارجية Extrinsic وحوافز داخلية Intrinsic والحوافز الخارجية هي حوافز مادية ومكافآت نفسية تخرج عن إطار الوظيفة نفسها. فالراتب وظروف العمل والفوائد أو المزايا الإضافية ما هي إلا أمثلة للمكافآت الخارجية المادية. والترقيات، والتشريف والتكريم المهني Professional Honor، والتقدير هي مكافآت داخلية غير مادية إذ يمكن توظيفها أو اعتبارها حوافز. وإن معظم المنظمات تعتمد بشكل رئيسي على الحوافز المادية الخارجية.

أما الحوافز الداخلية، من الجانب الآخر، فهي المكافآت النفسانية للفرد والتي تنبع من أداء العمل نفسه. والأشخاص، بمعنى آخر، يحفزون داخلياً إذا فعلوا شيئاً من أجل حصولهم على الشعور بالكفاءة، والقيمة الذاتية، وتأكيد الذات، والوحدة أو التضامن مع العاملين من زملاء العمل، أو ببساطة شعورهم بالسعادة (من فعل الشيء). وهنا، فإن الشاهد المتوافر يطرح بشدة كثيراً من جهد الأفراد في وظائفهم مما يتصل بكيفية أنه ممتع ويتسم بالتحدي وأنه ذو معنى شخصي. وأن نشاطات مختلفة، تؤثر في كيفية أداء العمل، والاستقلالية في إدائه، وتوجيه الذات هي أيضاً احتياجات مهمة للكثير من الموظفين (Vasu, Stewart And Garson, 1990, Pp 47-56).

ويتفاوت الأفراد فيما بينهم في هذه الاحتياجات، لكن النمط العام هو نحو الرضا الوظيفي ليكون عالياً بالنسبة للأعمال أو الوظائف التي توفر هذه الأنواع من المكافآت الداخلية. إن محتوى الوظيفة، وتقنيات التشغيل، وعلاقات العمل جميعها مصادر هي على الأقل يمكن أن تكون عوامل جذب مهمة بالمنظمة. وينبغي على المديرين الحكوميين وأخصائيي شئون الموظفين أن يوجهوا انتباههم اللصيق للتداعيات الاجتماعية والنفسية في كيفية تصميم الوظائف وعلاقاتها ببعض، وأثر أساليب الإشراف، والحركية الجماعية (العمل كجماعة متناسقة) على اتجاهات وسلوك الموظفين. وفي كلتا الحالتين - الاتجاهات والسلوك - بالإمكان إيجاد ظروف يمكن للأفراد من خلالها أن يكونوا أكثر انتاجية والتزاماً مقارنة بما لو أن الإدارة حصرت انتباهها وجهودها في الحوافز الخارجية المادية وغير المادية.

العضوية القائمة على الحوافز الفردية (للأفراد) Membership Based And Individualized Incentives:

يمكن تقسيم الحوافز الخارجية والداخلية إلى نوعين اعتماداً على كيفية إدارتهما.

وبموجب أحد المداخل، فإن اختيار المنظمة يكون ربط الحوافز بالعضوية في وحدات وظيفية، وتصنيف الوظائف، والمستويات الهرمية، أو أي تجميع آخر للموظفين. إن الأداء المرضي يعني أن الموظفين يمكن أن يحتفظوا بعضويتهم في الجماعة، وبالمقابل، سوف يتلقون المكافآت نفسها مثل جميع الموظفين الآخرين. ولأغراض ربط عوامل الجذب والإثارة بالمساهمة، أو المكافآت بالأداء، فإن الإهتمام يركز نحو التعرف على أولئك الذين وصلوا إلى مستوى الأداء المقبول، وتاريخياً في القطاع العام، كمثال، فإنه بالنسبة لأولئك الموظفين الذين حصلوا على تقدير مُرضٍ في تقويم الأداء السنوي سوف يتقاضون نفس نسبة الزيادة في الراتب، وبالمقابل، فإن طريقة أخرى لهيكلة عمليات الجذب أو الإثارة للمساهمين هو ربط المكافآت مباشرة بأداء الفرد العامل لوظيفته أو إنتاجه، فالمكافآت مثل الزيادات في الراتب، والعمولات (العلاوات التشجيعية) والترقيات، والتكريم الشرفي جميعها خصصت على أساس الاختلافات في الإنتاجية بين الأفراد. مثلاً، كل شخص في مجموعة عمل أو فئة وظيفية مثل مجموعة السكرتارية يتلقى الحافز المادي حسب النقاط التي حصل عليها بموجب مقاييس الأداء.

إن الأداء المرضي يعني أن الموظفين يمكن أن يحتفظوا بعضويتهم في الجماعة (التي يعملون معها)، وبالمقابل، سوف يتلقون نفس المكافآت مثل جميع الأعضاء الآخرين. ولأغراض ربط العوامل المؤثرة إيجاباً بالمساهمات أو مكافآت الأداء، فإن اهتمام المنظمة ينصب على التعرف على أولئك الذين استوفوا معيار الأداء المقبول. وتاريخياً بالقطاع العام، كمثال، إن أولئك الذين حصلوا على تقدير «مُرْضٍ» في تقييم الأداء السنوي، يتقاضون نفس نسبة الزيادات في الراتب.

وبالمقابل، فإن طريقة أخرى لتصميم صفقات أو معاملات المساهمات الجاذبة أو كلتيهما هي ربط مكافآتها مباشرة بعمل الفرد العامل من حيث الأداء أو الإنتاجية. إن المكافآت مثل الزيادات في الراتب، والبونص (العلاوات التشجيعية)، والترقيات، وتقديرات التكريم تخصص على أساس التفاوت في الانتاجية بين الأفراد، مثلاً، كل شخص في مجموعة عمل أو فئة وظيفية (مجموعة السكرتارية أو موظفي التمريض) يتم الدفع لهم بحسب ما حققوه من نقاط التي توضع على أساس مقاييس معينة للأداء. وإن النظم التي تقدم على العضوية لا تزال هي النوع السائد في القطاع العام، لكن حالياً يوجد شعور واسع الانتشار مؤداه أنه في أفضل الأحوال فإنهم - أي القطاع العام - يشجعون متوسطي الأداء في حين لا يمنحونهم حوافز إيجابية لأداء عمل هو فوق المتوسط أو أعلى من حيث الكمية والنوعية.

واتضح أن العوامل الجاذبة القائمة على العضوية تُعَدُّ آليات ناجحة تماماً لترقية الأداء فوق المتوسط من قبل الأفراد. على كل، فإن المخدِّمين يمكن أن يكونوا قادرين لتحقيق مستويات عالية من الإنتاجية الإجمالية وذلك بوضع معايير عالية لتحقيق والمحافظة على العضوية في مجموعة العمال، أو المنظمة أو الفئة الوظيفية. وهناك شواهد تكشف أنه تحت ظروف المشاركة في الأرباح Gainsharing أو مكافآت أداء المجموعة يمكن أن ترفع الانتاجية، وتزيد من الرضا الوظيفي (Miami-Dade Country, 2005) ولأن المنظمات نادراً ما تكون مجموعة من الأفراد المتنافسين، يعتمدون كبديل على الأداء ذي الجودة العالية بواسطة مجموعات مترابطة، فإن العوامل المؤثرة إيجاباً القائمة على العضوية قد تكون هي الأكثر ملاءمة (Gilbert And Nelson, 1989, Siegel, 1994).

وبرغم ذلك فإن إضافة «الحوافز القائمة على العضوية» إلى «الحوافز الفردية» الآن أصبحت ذات دعم كبير في القطاع العام. وبرغم أن جُلَّ الانتباه كان منصباً على «الراتب للأداء» Pay-For-Performance أو «راتب الجدارة» Merit Pay، فإنه توجد عوامل جاذبة أو مؤثرة فردية أخرى (انظر الفصل (٦) السادس)، ويتضمن ذلك منح أوقات راحة أي بدون عمل Time Off، وفرصاً للتعليم، وإجازات دراسية، وراتباً عن عدم استخدام الإجازة المرضية، والتكريم والإشادة والتقدير، ومنحاً نقدية نظير مقترحات تخفض من التكلفة. وفي مجال «راتب الجدارة» فإن هناك اهتماماً حديثاً باستخدام الزيادات داخل المرتبة لتصبح مكافآت للأداء فوق المتوسط وأيضاً الأداء المتميز بدلاً من الممارسة العادية حالياً بمنح هذه الزيادات للعاملين الذين يحققون تقديرات بدرجة مرضٍ. وأن الحكومة الفيدرالية، وكثير من المحليات ونحو نصف الولايات تستخدم نوعاً ما من «راتب الجدارة»، و«الراتب للأداء»، أو «نظام البونص (العلاوة التشجيعية)»، برغم أن الشواهد تشير إلى أن أثر هذه النظم محدود تماماً (Selden, Ineraham, And Jacobson, 2001, Pp 604-605, U.S. General Accounting Office, 2003).

هيكلة بناء العلاقة بين العوامل المؤثرة والمساهمات Structuring The Rlationship Between Inducements And Contribution:

بالرغم من المثل القائل «الموظف السعيد هو موظف منتج» A Happy Employee Is Aproductive Employee إلا أن هناك دليلاً بسيطاً يستنتج منه أن الاستجابة

ببساطة للاحتياجات المادية والاجتماعية والنفسية للأفراد سوف تجعلهم بطريقة ما يعملون بجد أو أنهم يكونون أكثر إنتاجية. وفي الواقع، فإن كمّاً هائلاً من البحوث المتعلقة بالرضا الوظيفي لايدعم فكرة أن الرضا الوظيفي يحدث جهداً أعظم أو أداء أفضل. ولا يوجد، في الواقع، أي سبب منطقي لماذا يكون ذلك. وكما أبان ذلك سكوت وميتشيل (١٩٧٦) بقولهما: «لا يوجد سبب للاعتقاد أن حسب الوظيفة/العمل سوف يدفع الفرد لمستويات أعلى من الجهد. إن الأفراد يميلون للوظائف أو العمل لأسباب عدة (ظروف العمل، الحميمية والصداقة، الإشراف، وهكذا) وقد يجدون جميع هذه الأشياء يمكن الحصول عليها دون جهد إضافي، وحقاً، إن هذا هو الحل في كثير من المنظمات. إنها حقيقة أن بعض المكافآت قد يتم فقدانها مثل البونص (العلاوة التشجيعية) أو الترقية، لكن في حالات كثيرة هذه الحوافز ليست بالأهمية القصوى. فالحوافز الأخرى غير مرتبطة تماماً بالجهد، وينبغي ألا تكون مفاجآت، إن الرضا الوظيفي إجمالاً، يرتبط قليلاً بالإنتاج (ص ١٥٩)».

ومن منظور المنظمة، فإن المشكلة تكمن في التعرف على، وإدارة عوامل الإثارة بطريقة مصممة لتحفيز المساهمات التي تؤدي إلى المستويات المرغوب فيها من أداء المنظمة. تقرير (U.S. General Acounting Office, 2003).

نظرية التوقعات Expectancy Theory:

إن أحد المداخل لحل هذه المشكلة تعرضه نظرية التوقعات للحوافز. وحسب هذه النظرية، فإن مستوى جهد الأفراد الذي يوجهونه في سلوك أو مهمة ما يتصل بثلاثة عوامل. العامل الأول هو التوقعات Expectancy، أو مدى ما يعتقد الشخص أن سلوكاً معيناً أو مخرجات معينة يمكن حدوثها، مثلاً، الوصول للعمل في الوقت المحدد أو إنجاز المشروع. والثاني المنفعة Instrumentality أو الدرجة التي ينظر فيها إلى السلوك المعني لكي ينتج عنه مخرجات محددة للفرد، مثل الحصول على زيادة في الراتب أو الترقية. والثالث، هو التكافؤ (Valence) وهو القيمة النسبية، أو الأهمية التي تعطى لتلك المخرجات، من منظور الشخص. وباستخدام الحضور للعمل في الوقت المحدد كمثال يعتمد على (١) عمّا إذا كان أو لم يكن الشخص يعتقد حقاً أنه بالإمكان فعل ذلك، بافتراض الظروف التي يواجهها (٢) الدرجة التي يكون فيها الشخص ذا قناعة بعامل الجذب أو الإثارة الذي تقدمه المنظمة، مثل توقع زيادة في الراتب وكونه مرهوناً بالوصول إلى العمل في

الميعاد المحدد (٣) القيمة النسبية التي توضع لعامل الجذب ذاته (Gortner, Mahler And Nicholson, 1997, Pp 281-285).

إن نظرية التوقعات تقوم على فرضية أن العلاقة بين هذه المتغيرات مضاعفة، الأمر الذي يشير أن الثلاثة جميعاً يجب أن يتواجدوا على مستويات عالية نسبياً لكي تكون درجة التحفيز عالية.

وتفترض نظرية التوقعات أن الأفراد لديهم حاجات هم يريدون إشباعها، وأنهم قادرون على حساب التوقعات بعقلانية وبفائدة، وأنهم سوف يتصرفون بموجب ذلك. والإدارة، بالمقابل، يجب أن تعرف ما هي المكافآت التي يضع العمال لها قيمة وأنه بمقدورهم أن يضعوا الشروط التي بموجبها (١) يكون للمال مستوى عالٍ من التوقعات، بمعنى، أنهم يعتقدون أنهم متى ما قاموا بجهد، فإن بمقدورهم الأداء جيداً (٢) الربط بين أداء العمل/الوظيفة والمكافآت التي تحددها المنظمة واضحة ويمكن التنبؤ بها في إدارتها (٣) وإن المكافآت الممنوحة يجدها الموظفون ذات قيمة. وتمشياً مع المثال حول الحضور للعمل في المواعيد، فإنه إذا كانت إنتاجية المخدِّم الحكومي تعاني بسبب أن كثيراً من الموظفين يصلون في العادة بعد دقائق قليلة من بداية العمل اليومي فإن نظرية التوقعات تطرح الإجراء التالي الذي من شأنه أن يكون أفضل من العقوبة التي في نظام حوافز إيجابية تمنِّي بزيادة جهد العاملين ليكونوا في العمل في الموعد المحدد. وأحد العوامل هي أنه يجب النظر إلى المدى الذي هم يعتقدون أنه بالإمكان الوصول إلى مكان العمل روتينياً في الموعد المحدد (التوقعات). قد تكون هنك أسباب حول لماذا يتأخر في الغالب الأفراد في حين قد تكون المنظمة قادرة على معالجة ذلك مثل عدم كفاية المواصلات العامة أو النقص في التسهيلات المتوفرة لرعاية الأطفال. وإنه متى كانت التوقعات عالية، فإن الإدارة في موقف لاتخاذ الخطوة التالية، وهي خطة الحوافز التي تربط مخرجات مغرية بالسلوك الذي ترغب فيه، وهو الوصول لعمل في الموعد المحدد. بالإضافة إلى منح مكافآت ذات قيمة وعادلة من حيث التكافؤ وذلك من منظور العاملين (Valence)، وإنه يجب إدارة الخطة بأسلوب ثابت ويمكن التنبؤ به بدرجة عالية من قبل المشرفين (من حيث المنفعة والفائدة) Instrumentanlity.

ولنظرية التوقعات بعض المحددات العملية. فهي تطالب الإدارة لتستحوذ على كمية كبيرة من المعلومات عن الأفراد واتجاهاتهم، وأحوالهم. وتمضي (النظرية) أيضاً على أساس الافتراض أن كل شخص يقوم بإجراء حسابات عقلانية شبه اقتصادية قبل اختياره لطريقة عمل معينة، «وأن النقاد يقترحون أن نظرية التوقعات رجعية جداً

تعود للقرن التاسع عشر لرجل الاقتصاد المثالي (لكنَّ) الموظفين لا يمكن أن يكونوا ذوو معرفة عن النتائج كما يفترض النموذج» (Stewart And Garson ,1983 P.33). وبرغم ذلك فإن نظرية التوقعات تقدم فعلاً إرشادات تؤدي إلى التفكير حول بناء وإدارة علاقات بين الإغراءات والمساهمات.

أولاً، تركز نظرية التوقعات على أهمية وضوح الإتصال بالموظفين حول الروابط [أو الصلة] بين أداء الوظيفة والمكافآت. ثانياً، أن ذلك يذكر صناع السياسة والمشرفين أنه يجب إدارة نظم شئون الموظفين بأسلوب يوطد بقوة هذه الروابط في أعين الموظفين. ثالثاً، أن ذلك يجعل الإدارة تدرك أنه ينبغي أن تقوم بجهد بعبارات عامة لتفهم على الأقل ذلك الاختلاف بين مجموعات فئات الموظفين كل فيما يولونه من أهمية للمكافآت المادية وغير المادية المحددة. إن مثل هذه المعلومات ضرورية إذا كان من اللازم وضع إستراتجية معقولة تكون متوازية تماماً مع قيم واحتياجات الموظفين. رابعاً، إن نظرية التوقعات تلقي الضوء [على أهمية] الأدوار والإدراك والمقدرة الموضوعية في جهد وأداء الموظفين. ومن حيث الإدراك، فإن المقدرة عامل في التوقعات؛ بمعنى، هل يعتقد الشخص- هو أو هي - أن لديه المقدرة على الأداء؟ وأن المقدرة من منظور موضوعي تضع حدوداً حيث ليس هناك قدر محدد من الجهد سوف يؤدي إلى الأداء إذا كانت المقدرة ذاتها فعلاً غير موجودة أو أنه لا يمكن تطويرها وكما اكتشف رياضيون محترفون طموحون أن هناك عوامل ذات قدر متساوٍ من الأهمية في المقدرة هي عوامل فنية بالإضافة إلى موارد أخرى توفرها المنظمة للقوة العاملة لديها. وليس مهماً مقدار الجهد الذي يبذلونه، فإن هيكلة النجارين في استخدام المناشير اليدوية ليس من المحتمل أن يؤدوا إلى ذات الإنتاجية كما لو أنهم استخدموا المناشير الكهربائية.

وإنه من الممكن تحسين المقدرة الموضوعية لقاعدة أو مجموع الموارد البشرية بالمنظمة، إضافة إلى زيادة الجهد الذي يبذلونه. وإن بعض النشاطات من هذا النوع وذات الصلة بشئون الموظفين، تتضمن برامج استثمارات في الاستقطاب للتوظيف، ورفع مقاييس الاختيار والترقيات، وجعل التدريب متوافراً وكذلك تتضمن فرصاً [أو إمكانات] أخرى لتطوير الموظفين، وتصميم الوظائف والمسارات الوظيفية لتحصل على فوائد أفضل من اهتمامات ومقدرات العاملين. إن الاستثمار في وسائل التقنية المعاونة (مثل الحاسب الآلي، ومعالجة الكلمات، وأدوات الاتصالات والماكينات الآلية)

والتدريب ذي الصلة يؤدي غالباً إلى رفع الإنتاجية على مستوى الفرد وأيضاً على مستوى المنظمة.

خامساً، تلقي نظرية التوقعات الضوء بكثافة على إحساس العاملين كما تؤدي أيضاً إلى إحداث التكافؤ (المساواة) والعدالة الفعلية في توزيع المكافآت. وإذا لم يعتقد أو يشعر الموظفون أن المكافآت تمنح فعلاً للأداء على أساس معياري دقيق وغير متحيز، فإن ذلك سوف يؤدي إلى حدوث شلل في خطة الحوافز. وإن المشرفين مسئولون إلى حد بعيد عن إدارة خطة الحوافز، ويجب أن يكونوا مقتدرين على تنفيذ الخطة بكفاءة وبدون تحيز. وعملياً، فإن التكافؤ والعدالة يعتمدان على غايات الأداء والمعايير المحددة وذات الوضوح، وعلى وجود أدوات وإجراءات تقويم الأداء المقبولة والتي يوثق بها.

إدارة الموارد البشـرية الإسـتراتيجية وأخصائيو شئون الموظفين
Strategic Human Resources Management And The Personnel Specialist:

يتطلب منظور إدارة الموارد البشرية قبل كل شيء أن يتولى أخصائيو شئون الموظفين مهمة النظر التنظيمية وذات التوجه نحو الأداء. وأنهم باطراد مطالبون أن تكون لديهم المهارات التحليلية واحتياجات إدارة المعلومات لتكوين وتنفيذ إستراتيجيات رأس المال البشري الذي يتجاوز الحدود الرسمية لمنظمتهم. إن أخصائيي شئون الموظفين يمكن أن يقدموا إسهامات حيوية في أربعة مجالات من النشاط الذي يؤدي إلى استغلال أفضل للموارد البشرية. ينبغي أن يكون أخصائيو شئون الموظفين على استعداد لـ:

- المسـاعدة في تصميم، وإدارة، وتقييم خطط الحوافـز التي تعكس المعرفة الحالية لتحفيز الإنسان والسلوك داخل المنظمات.
- القيام بدور مهم في تصميم النظم لاستقطاب واختيار ووضع الموظفين الذين هم أكثر احتمالاً للاستجابة الإيجابية لسلسلة عوامل الجذب التي بإمكان المنظمة توفيرها.
- أخذ الريـادة في تطوير طرق التوجيه، والتحكم فـي مرئيات واتجاهات الموظفين، فالإدارة بحاجة إلى معلومات دقيقة وفي توقيتها المناسب حول كيف يشعر العاملون حيـال وظائفهم، والمشـرفين عليهـم، وزملاء العمـل، وظروف العمل، وسياسـات وممارسات شئون الموظفين.
- القيام بدور تحليلي أو في جانب التقييم فإنهم يجرون تقييمات صارمة حول برامج

إدارة الموارد البشـــرية بالمنظمة، بمـــا في ذلك تلك البرامج التـــي تتصل بالحوافز، وتدريـــب وتطوير الموظفـــين، وتقييم الأداء. إن التقييمات الجيـــدة ضرورية لتوفير أساس صلب للابتكارات المصممة لتحسين الأداء.

وقد وجد ستيفن هيز (١٩٨٩) (Steven Hays) أن الموضوع المركزي في الكثير من الأدبيات ذات العلاقة أنه يجب على مكتب شئون الموظفين أن يكون أكثر التصاقاً واندماجاً مع الإدارة التنفيذية (ص ١١٤). وإن أخصائيي شئون الموظفين في البيئة الحالية بحاجة أن يكون لديهم المنظور والخبرة، وبنفس المستوى من الأهمية أن يكون لديهم المنظور من منطلق مفهوم المنظمة للدعم النشط لجهود المديرين الحكوميين لتسهيل الأداء والإنتاجية على كل المستويات.

إن التركيز المعاصر على المقدرة الإدارية وتحقيق أهداف التنظيم وغاياته لا يعني وضع قيم أخرى جانباً أو أن يتم تجاهلها. وبالنسبة لشئون الموظفين الحكومية فإن المساهمة النشطة للسياسات والممارسات التي تؤدي إلى تصعيد أداء المنظمة هدف جوهري، لكن ليس هو ولا يمكن أن يكون الهدف الوحيد. والقيم الأخرى ذات أهمية، وكما لاحظ بكنان وميلستون (١٩٧٩) (Buchanan And Millstone) «فإنه توجد معوقات هيكلية عديدة بأخلاقيات ديمقراطية» ويمكن تواجدها في أي نظام لشئون الموظفين، وأن «أياً» من هذه الأدوات الهيكلية لحماية حقوق الفرد قادرة على التشويش أو إحداث تباطؤ في عمليات البرنامج وذلك على حساب الحصول على أولوية الاهتمام «للحماية المتساوية»، أو إجراءات عملية حقوق الأفراد المواطنين (ص ٢٧٣-٢٧٤). وبمعنى آخر، فإن القيم التي تعزز عمليات نظم شئون الموظفين الحكومية تتضمن أكثر من عملية استخدام الأفراد كأدوات لكفاءة المنظمة وتحقيق الأهداف. إن حماية كرامة الأفراد وتأكيد حقوقهم القانونية والدستورية، وإيجاد علاقة استخدام جيدة وعادلة هي أيضاً قيم مهمة يجب تحقيقها (انظر الفصول ٢ و٩ و١٠) (الثاني والتاسع والعاشر).

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- لمـــاذا يريد الأفراد العمل بالقطاع العام إذا ما كان بمقدورهم الحصول على راتب أعلى في حالة إذا ما عملوا في قطاع إدارة الأعمال الخاص؟

٢- مـــاذا بإمكان المخدمين الحكوميين أن يفعلوه لجعل العمل بالحكومة أكثر اجتذاباً لخريجي الكليات؟

٣- هــل تفضل العمل لدى صاحب عمل يقدم حوافز للأداء تمنح للمجموعات أو على أساس مشاركتهم في المكاسب أم تفضل العمل مع مخدم لديه خطة بمنح الحوافز على أساس (كل موظف بإنجازه الشخصي) ولماذا هذا التفضيل؟

٤- مــاذا يمكن للمخدمين الحكوميين فعله لتحســين توقعاتهم والتخطيط (تحســباً) لأحوال سوق العمل؟

٥ -في أي مجــالات الأعمال والبرنامج يمكن للحكومات المحليــة أن تطور اتفاقيات تعاون للمشاركة في معينات (تسهيلات) تدريب الموظفين وموارد أخرى؟

المراجع References:

Barrett, Katherine, And Richard Greene (Eds.). (2005). «Grading The States: A Report Card On Government Performance.» Governing (February), Pp. 24-95.

Bendix, Rinehard (1962). Max Weber: An Intellecual Portrait (New York: Anchor Books).

Bryson, Johan M. (1996). Strategic Planning For Public And Nonprofit Organizations (San Francisco: Jossey-Bass).

Buchanan, Bruce, And Jeff Millstone (1979). «Public Organizations: A Value-Conflict View.» International Journal Of Public Administration, Vol. `, No. 3, Pp. 261-305.

Condrey, Stephen E. (2002). «Reinventing State Civil Service Systems: The Georgia Experience.» Review Of Public Personnel Administration, Vol. 22, No. 2 (Summer), Pp. 114-124.

Gilbert, G. Ronald, And Ardel E. Nelson (1989). «The Pacer Share Demonstration Project: Implications For Organizational Management And Performance Evaluation.» Public Personnel Management, Vol. 18, No. 2 (Summer), Pp. 209-225.

Gortner, Harold F., Julianne Mahler, And Jeanne Bell Nicholson (1997). Organization Theory: A Public PerSpective, 2nd Ed. (New York: Harcourt Brace).

Hays, Steven (1989). "Environmental Change And The Personnel Function: A Review Of The Research." Public Personnel Management, Vol. 18, No. 2 (Summer), Pp. 110-126.

____. (2004). "Trends And Best Practices In State And Local Human Resource Management: Lessons To Be Learned?" Review Of Public Personnel Administration, Vol. 24, No. 3 (September), Pp. 256-275.

Jorgensen, Lorna, Kelli Fairless, And David W. Patton (1996). "Underground Merit Systems And The Balance BEtween Service And Compliance." Review Of Public Personnel Administration, Vol. 16, No. 2 (Spring), Pp. 5-20.

Karz, Daniel, And Robert Kahn (1978). The Sicial Psychology Of Organizations, 2nd Ed. (New York: Wiley).

Light, Paul C. (2003). House Congressional Testimony On Civil Sevce And National Security. Committee On House Government Reform, Subcommittee On National Security, Veterans Affairs, And International Relations, Washington, Dc (April 6).

Miami-Dade County (2005). "Performance Imporvement: GainsharIng." Accessed Http://Www.Miamidade.Gov/Opi/Gainsharing.Asp (May).

Moynihan, Donald P. (2004). "Protection Versus Flexibility: The Civil Service Reform Act, Competing Administrative Doctrines, And The Roots Of Contemporary Public Management Debate." Journal Of Policy History, Vol. 16, No. 1(January), Pp. 1-33.

Moynihan, Donald P. (2005). "Homeland Security And The U.S. Public Management Policy Agenda." Governance, Vol. 18, No. 2 (April), Pp. 171-196.

Ospina, Sonia (1992). "When Mangers Don't Plan: ConsequenCes Of Nonstategic Public Personnel Management."" Review Of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 2 (January-April), Pp. 52-67,

Report Of The National Performance Review (1993). "Creating A Government That Works Better & Costs Less" (Washington, Dc: U.S. Government Printing Office).

Scott, William G. (1967). Organization Theory: A Behavioral Analysis For Management (Homewood, Il: Richard D. Irwin).

Scott, William G., And T. R. Mitchell ((1976). Organization Theory: A Structural And Behavioral AnalysIs (Homewood, Il: Richard D. Irwin).

Selden, Sally Coleman, Patricia W. Ingraham, And Willow Jacobson (2001). "Human Resource Practices In State Government: Findings From A National Survey." Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September-October), Pp. 598-607/

Siegel, Gilbert B. (1994). "Three Federal Demonstration Projects: Using Monetary Performance Awards." Public Personnel Management, Vol. 23, No. 1 (Spring), Pp. 153-164.

Simon, Herbert A. (1965). Administrative Behavior, 2nd Ed. (New York: FreE Press).

Stewart, Debra W., And G. David Garson (1983). Organizational Behavior And Public Management (New York: Marcell Dekker).

Thompson, James D. (1967). Organizations In Action (New York: Mcgraw-Hill).

U.S. Environmental Protection Agency (2003). "2003-2008 Startegic, Plan: Directions For The Future." Washington, Dc: U.S. Environmental Protection Agency (September 30).

U.S. General Accounting Office (2002). Human Capital: Effective Use Of Flexibilities Can Assist Agencies In Managing Their Workforces, Gao-03-2, Washington Dc (December 6).

U.S. General Accounting Office (2003). Results-Oriented Cultures Creating A Clear Linkage Between Individual Performance And Organizational Success, Gao-03-488, Washington, Dc (March 14).

U.S. Office Of Personnel Management (2005a). "Human Capital Standards." Washington, Dc: U.S. Office Of Personnel Management. Accessed Http://Apps.Opm.Gov/Humancapital/Standards/Index.Cfm

____.(2005b)."Human Resource Flexibilities."Washington,Dc:u.S.Office Of Personnel Management. AccesSed Http://Www.Opm.Gov/Account/Omsoe/Hr-Flex/Index.Htm

____. (2005c). "Federal Executive Institute & Management Development Centers." Washington, Dc: U.S. Office Of Personnel Management. Accessed Http//Www. Leadership.Opm.Gov/Fei.Cfm

Vasu, Michael L., Debra W. Stewart, And G. David Garson (1990). Organizational Behavior And Public Management, 2nd Ed. (New York: Marcel Dekker).

Walton, Richard E., And Robert B. Mckersie (1965). A Behavioral Theory Of Labor Negotiations (New York: Mcgraw-Hill).

Wechsler, BartOn (1994). "Reinventing Florida's Civil Service System: The Failure Of Reform." Review Of Public Personnel Administration, Vol. 14, No. 2 (Spring), Pp. 64-76.

Woodward, Colleen A. (2005). "Merit By Any Other Name-Reframing The Civil Service First Principle." Public Administration Review, Vol. 65, No. 1 (January/February), Pp 109-115.

Yuchtman, Ephraim, And Stanley Seashore (1967). "A System Resource Approach To Organizational Effectiveness." American Sociological Review, Vol. 32, No. 2 (December), Pp. 891-903.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Barnard, Chester 1. (1938). The Functions Of The Executive (Cambridge, Ma: Harvard University Press).

Donahue, John D. (1989). The Privatization Decision: Public Ends, Private Means (New York: Basic Books).

Lawler, Edward E. Iii (1994). Motivation In Work Organizations (San Francisco: Jossey-Bass).

Perry, James L. (1996). Handbook Of Public Administration, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass)

Vroom, Victor H. (1964). Work And Motivation (New York: Wiley).

Walton, Mary (1986). The Deming Method (New York: PrAeger).

Peters, Guy, And Jon Pierre (Eds.). (2003). Handbook Of Public Administration (Thousand Oaks, Ca: Sage).

الفصل الرابع
الاستقطاب والاختيار

Recruitment And Selection

لكـي تكون الوكالة فعالة نحو الأفـراد الذين هم مؤهلون جيداً للخدمة ومتجاوبون للحوافز المتوافرة وقادرون على تطوير مهارات وقدرات جديدة؛ يجب أن يكون برنامجها في الموارد البشـرية قادراً على تعرف هؤلاء واسـتقطابهم والحصول عليهم. ويعتمد النجـاح في حيازة الموارد البشـرية التي توجد لها حاجـة والمحافظة عليها بالخدمة، علـى عوامل كثيرة، بعضها قـد يكون خارج تحكم المديرين الحكوميين. إن عدم كفاية الرواتـب والمميزات، وظروف العمـل المتدهورة، وكراهية الجمهور قـد كان لها الأثر في جعـل الوظائف بالخدمة العامة غير جاذبة لكثير مـن المتقدمين المحتملين اليوم، خصوصاً أولئك من ذوي المهارات ذات الطلب العالي. إن كثيراً ممن هم أفضل وأكثر ذكاء من خريجي التعليم العالي بالولايات المتحدة يتطلعون إلى القطاع الخاص لوظائف رواتبها جيدة، وتوفر لهم مسـتقبلاً وظيفياً ذا سـمعة عالية، وهكذا فإن القطاع العام يبدأ المنافسـة بانتكاسـة أو بوضع غير مريح. إن اقتصاداً في توسع، حيث الوظائف تتوافـر بقدر كبير في القطاع الخـاص، فإن ذلك يجعل الاسـتقطاب للتوظيف أكثر صعوبة. ولكن هذه ليسـت كل الأسـباب التي تجعل المخدمـين الحكوميين يواجهون مشكلة في جذب موظفين مؤهلين.

ومـن الناحيـة التاريخية، فـإن مديري شـئون الموظفين في نطـاق نظم الجدارة التقليدية لم يسـتثمروا بثقل في جهود صادقة للاسـتقطاب إلا في حالة أنهم يفعلون ذلـك عن طريـق وكالات خارجية، مثل المحاكـم الفيدرالية. واكتفـى المديرون غالباً بالوضع السـلبي وهو مدخل «انشـر الإعلان وانتظر» وذلك لملء الشواغر والوظائف الجديـدة. لقد وضعت القوانين والقواعد والعمليات إلى حد كبير لمنع التوظيف على نظام المحسـوبية، والتمييز، وقد كانا معوِّقين ومخِلَّين وذَوَيْ سمعة سيئة. وهكذا فقد تم استبعاد المتقدمين ذوي التأهيل العالي من جراء هذه النظم (المحسوبية والتمييز). والتعقيدات والتأخير الملازم لها أو أنهم لم يتقدموا – أي المؤهلون – أصلاً. وبالمقابل، فـإن المديرين الحكوميـين أصيبوا بالإحباط لعدم اسـتطاعتهم الحصول على الموارد البشرية التي هم بحاجة إليها وفي الوقت المناسب وبالأسلوب الكفء.

وتواجه الآن إدارة شـئون الموظفين الحكومية مهمة رئيسـية هي تطوير أسـاليب وعمليات الاسـتقطاب والاختيار التي من شـأنها: (١) اتخـاذ وجهة نظر الإدارة في الاعتبـار من حيث تقديم دعم نشـط للجهود المؤدية إلى حيـازة، وتطوير، والمحافظة على الموارد البشـرية التي تحتاج إليها الحكومة (٢) والتـي تتطابق مع مبدأ الجدارة والمعاييـر التي تحـددت بموجب قانون فرص العمل المتكافئـة الحالي (Eeo)، وقانون

وسياسة عدم التمييز (بين المتقدمين). وعلى المستوى الفيدرالي، كمثال، فإن قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨ (Csra) «يطالب أن يكون الاستقطاب للتوظيف من بين الأفراد المؤهلين الذين يجيئون من مصادر مناسبة في محاولة لتحقيق قوى عاملة من جميع قطاعات المجتمع وأن يتم تقرير الاختيار والتقدم فقط على أساس المقدرة النسبية والمعرفة، والمهارات، وذلك بعد إجراء منافسة عادلة ومفتوحة تؤكد أن جميع المتقدمين حصلوا على فرصة متساوية».

وعلى الرغم من كون لغة قانون إصلاح الخدمة المدنية تنص على أن عملية الاستقطاب الوظيفي والاختيار ذات خطوات متفردة ودقيقة، إلا أنها في الواقع غير منفصلة. إن الاستقطاب للخدمة في القطاع العام عادة يشير إلى جهود تشجيع الأفراد للتقدم للتوظيف في الوظائف المتوافرة. ويشير الاختيار إلى قرار التوظيف، على أساس الجدارة التي يبرهن عليها المتقدم أو المتقدمون. وكما أشارت لجنة فولكر (Volcker Commission) إلى أن الإجراءات المعقدة والبطء في الاختيار، يهدم جهود الاستقطاب بسبب أن المتقدمين المحتمل توظيفهم «يرون الحصول على وظيفة حكومية مثل تمرين في الإحباط». وفي الجانب الآخر من العملة، أن الاستقطاب غير الفعال قد يترك المخدم في الوضع الذي ينبغي أن يختار من كشف الأشخاص غير المؤهلين الذي ليس به متقدمون مؤهلون بالقدر الكافي. وقد تبقى الوظائف المهمة مفتوحة لفترة طويلة. وتفرز برامج الاستقطاب الضعيفة رصيداً من المتقدمين يقل فيهم تمثيل النساء والأقليات، وهذه النتيجة تجعل من الصعب جداً تحقيق أهداف التأثير أو العمل أو النشاط الإيجابي أو بمعنى أوسع، إقناع هذه المجموعات (النساء والأقليات) أن المساواة في فرص العمل هي في الحقيقة ذات اهتمام جدي من قبل المخدِّم.

وقد حددت وكالة شئون الموظفين المركزية في ولاية جورجيا، في إرشاداتها لوكالات الولاية والمعروفة بنظام الجدارة لولاية جورجيا، حددت الاعتبارات المهمة التالية عند تصميم برنامج الاستقطاب الفعّال [للتوظيف]:

- ينبغي أن يسمح البرنامج للمخدمين تحديد مصادر الاستقطاب، مثل الجامعات والمدارس الفنية، التي من المحتمل جداً أن توفر المتقدمين [للوظائف]، بقدر كافٍ من المهارات والقدرات الضرورية.
- ينبغي أن تموّل ويوفر لها الموظفون بالمستويات المطلوبة للقيام بجهد نشط في الاستقطاب.

- وبالإضافة إلى سد الاحتياجات قصيرة الأجل - الحاجة المباشرة - فإن البرنامج ينبغي أن يصمم لسد احتياجات المدى البعيد بالحصول على الموظفين في مستوى الدخول والذين سيكونون لاحقاً قادرين على التقدم [والترقي] وشغل وظائف ذات مسئوليات أكبر.
- يجب أن ينظر إلى الاستقطاب على أنه خطوة ابتدائية في عملية الاختيار، ولذلك يجب «التأكد من التمشي مع القوانين والإرشادات الفيدرالية والولائية الخاصة بالعدالة والوضوح (والخلو من العيوب)، وتكافؤ الفرص، والتقليل من الإمكانات ذات الأثر العكسي على المجموعات التي يحميها القانون».
- وينبغي أن يكون البرنامج ملبياً لتطلعات الجمهور من حيث إن جميع مراحل عملية التوظيف ستكون خالية من العيوب بمعنى أن الجدارة وفرص الاستخدام المتساوية هما القيم الأساسية التي توجه تلك العملية، أي [عملية التوظيف] (Georgia Merit System, 1997, Pp 1-2).

الاستقطاب: جذب متقدمين مؤهلين والحصول عليهم Recrutment: Finding And Attracting Qualified Applicants:

جرت العادة أن يتلقى العاملون بالحكومة في كثير من الأقطار مكانة وسمعة اجتماعية عالية. والمرشحون ذوو التأهيل العالي غالباً يقبلون راتباً أقل مما قد يحصلون عليه في القطاع الخاص بسبب المكانة والسلطة المصاحبة لمستقبل الوظائف بالخدمة العامة. وهكذا فإن الاتجاهات العامة والقيم الاجتماعية تسمح للحكومة بالانتقاء والاختيار من بين رصيد المرشحين الذي يوفر الأفراد الأكثر موهبة وأفضل تعليماً مما يقدمه المجتمع. ومن الاستثناء النادر، أن هذا لم يكن الحال بالولايات المتحدة، وأن المخدمين الحكوميين على كل المستويات عليهم الصراع للتغلب على رغبة عارمة لوضع قيمة عالية للمستقبل الوظيفي في القطاع الخاص على المستقبل الوظيفي بالقطاع العام. وإن تفكيراً حديثاً حول الاستقطاب بالولايات المتحدة قد ركز فيه القطاع العام على ثلاثة مداخل للتغلب أو على الأقل للتعويض، على صعوبات تواجه الحكومة في مجال الاستقطاب للتوظيف. ويتضمن المدخل الأول الاستفادة من إمكانية الحكومة للمنافسة بنجاح بالنسبة للأقليات والنساء. ويركز المدخل الثاني على تخفيض اعتمادية المخدِّم الحكومي على الموارد البشرية الخارجية بالرفع المتواصل لمهارات الموظفين الذين على رأس العمل ليتمكنوا من مواجهة المتطلبات المتغيرة أو

الجديــدة. ويتضمن هذا المدخل الالتزام باســتثمارات ملموســة في التدريب وبرامج أخرى في تطوير الموارد البشــرية (Hudson Institute, 1988, Pp 38-41). والمدخل الثالــث يتكون من مبادرات صممت لتحســين صورة الخدمة العامــة كمخدّم ولجعل القطاع العام منافســاً اقتصادياً فعّالاً عبر قطاعات معينة حرجة في سوق العمل، ولا ســيما الحرف الفنية والمهنيــة (National Academy Of Public Administration, 1987) وفي جميع الأحوال فإن أي خطة للاستقطاب ينبغي:

- أن تحدد بوضوح من هو المســئول عن تنفيــذ محتوياتها وتضع الأهداف والجداول الزمنية لتكملة كل من هذه المحتويات.
- تضمين إجراءات للتقييم المســتمر ومراجعــة الخطة في ضوء النتائج التي تحققت، متضمناً ذلك أداء القوى العاملة.
- تحديد أنواع الوظائف والوظائف الشاغرة والمعلومات الخاصة بها والتي توفر داخلياً - أي داخل الجهاز - للعاملين الذين هم على رأس العمل، وكذا للجمهور عموماً.
- تأكيــد أن معلومات دقيقة وصحيحة ســوف تكون متاحة بيســر إلى الأطراف ذات الرغبة في الأمر، وذلك بواســطة عدة طرق إعلامية، مثل المنشــورات والملصقات، والراديو والتلفزيون والإنترنت.
- تحديد وإنشــاء اتصالات يعتمــد عليها مع مصادر مرجعية منتجــة، متضمناً ذلك الترقيــات، والتنقلات، والموظفين الحاليين، والمــدارس والكليات، ووكالات التوظيف والشركات الباحثة عن المديرين التنفيذيين.
- استهداف وإنشــاء اتصال مع المتقدمين الذين من المحتمل أن تكون لديهم المؤهلات والمهارات التي توجد حاجة إليها.
- رسم السياسات والإجراءات المستخدمة في جهود الاستقطاب والمصمَّمة لتحسين التنوع (في المتقدمين والمؤهلات) رسماً واضحاً (Georgia Merit System, 1997, P. 4).

استقطاب النساء والأقليات Recruitment Of Women And Minorities:

بالرغم من كون ســجل القطاع العام غير مثالي، إلا أنه ظل رائداً في عملية إزاحة الحواجــز في اســتخدام وترقيــة المرأة والأقليــات. إلى الدرجة التــي فيها الخدمة الحكوميــة مقترنــة بتكافؤ الفــرص وحركية المســتقبل الوظيفي بالنســبة للأقليات

والنساء، فإن لدى الحكومة ميزة التنافس مع قطاع إدارة الأعمال (Hudson Institute, 1988) ومثال للاستقطاب هو التوجه نحو الأقليات يقدمه مكتب شئون الموظفين (Opm) في مبادرات تشغيل [أفراد] من أصول إسبانية/برتغالية (Hispanic Employment Intiatives) والتي تتضمن المساعدة في تنفيذ الأمر الإداري التنفيذي (١٢٩٠٠)، مبادرة البيت الأبيض حول التميز التعليمي للأمريكيين من أصل إسباني/ برتغالي. وبالإضافة إلى الإرشادات التي يصدرها حول إستراتيجيات استقطاب الطلبة من الإسبانيين والبرتغاليين، فإن مكتب شئون الموظفين (Opm) يعمل مع الوكالات الفيدرالية للتعرف على فرص الوظائف والمعاهد التي توفر فرصاً للتدريب والتعليم، ومن شأن تلك الفرص إعداد الطلبة الإسبانيين والبرتغاليين ليتأهلوا لتلك الوظائف، ولمكتب شئون الموظفين مبادرات أخرى في هذا المجال هي:

- توفير معلومات عن العمل للطلبة، وللأساتذة في الجامعات، والمجتمع الإسباني/ البرتغالي، وذلك بتبني/كفالة توفير معلومات عن العمل (المس الشاشة Touch Screen) في الحاسب ووضعها لدى المؤسسات التي تخدم الإسبانيين والبرتغاليين.
- توسيع برنامج الزمالة للإدارة الرئاسية (Presidential Management (Pmf) Fellowship Program ويتضمن برنامج الاستقطاب زيارة مؤسسات يتخرج فيها أعداد كبيرة من الإسبانيين/البرتغاليين.
- تقديم المساعدة في تنسيق وضع الطلبة الإسبانيين/البرتغاليين وظيفياً في الوكالات الفيدرالية تحت برنامج التدريب القومي لاتحاد الكليات والجامعات للإسبانيين/ البرتغاليين (Hacu). وإن المتدربين في هذا الاتحاد هم طلبة كليات بدرجة نقاط متوسطات (٣) أو أعلى يعملون في الوكالات الفيدرالية لـ(١٠) أسابيع خلال الصيف.
- وباستخدام المرونات [أو الآليات المرنة] المتوافرة تحت برنامج استخدام الطلبة الفيدرالي (وسيتم شرح هذا البرنامج لاحقاً) وذلك لتقديم الطلبة الإسبانيين/ البرتغاليين للمهن أو الحرف الفيدرالية، إذ يوجد عجز في المتقدمين المؤهلين لها، وأيضاً مثل المهن والحرف الأخرى (التي تعاني عجزاً في المتقدمين لها).
- تطوير برامج التوجيه الوظيفي لتشجيع ودعم تطوير التعليم والتقدم الوظيفي للشبان الإسبانيين/البرتغاليين.
- تشجيع مشاركة الإسبانيين/البرتغاليين في برامج الوكالة لتطوير المستقبل الوظيفي،

متضمناً ذلك التناوب في مهمات التكليف بين الإدارات الحكومية الموجهة لكبار المديرين التنفيذيين، والإدارة، والحرف المهنية/الفنية (U.S. Office Of Personnel Management, 1997). كما أن معهد هدسون (Hudson Institute) أوصى أن يطور المخدمون الحكوميون برامج للاستقطاب توجه للتغييرات السكانية للقوة العاملة، وبشكل موسع، لمجتمع الولايات المتحدة المتنامي التنوع. إن السرعة في تزايد نسبة النساء في القوى العاملة تخلق فرصة للعمل إذا كانت هناك مبادرات يتم السعي فيها بشدة مثل جداول العمل المرن، سياسات الإجازة الطويلة، ومزايا رعاية الأطفال. وإن ملاحظات المعهد الخاصة بالحكومة الفيدرالية هي أيضاً بالمثل ذات صلة ببرامج الاستقطاب في الولايات والمحليات.

«وإن عدداً قليلاً من المخدمين تمكن من استيفاء رغبات عائلتين تتقاضيان أجوراً لوقت أطول بعيداً عن العمل للعناية بالأطفال وكبار السن من أعضاء العائلة، وإن المنظمات التي بإمكانها توفير جداول للعمل المرن بشكل أكبر.... من المحتمل جداً أنها تحصل على بغيتها من المرشحين للوظائف التي يصعب شغلها وينبغي على كل وكالة أن تسعى للحصول على طرق ذات تكلفة فعّالة لمساعدة الآباء في توفير رعاية للأطفال ذات جودة عالية. وينبغي ألا تسمح الحكومة الفيدرالية لنفسها بالتخلف عن المخدمين الآخرين إذا كانت ترغب في توظيف والمحافظة على أعداد كبيرة من الأمهات أو الآباء خلال سنوات التسعينيات (١٩٩٠) (Hudson Institute, 1988, P. 39)».

الاستثمارات في التدريب والتعليم المستمر: Investments In Continuous Training And Education:

يلقي التغيير الاجتماعي والتقني المتسارع عبئاً كبيراً على المنظمات لكي تحافظ على موظفيها الذين لديهم المهارات والمعرفة والقدرات التي تحتاج إليها للقيام بالمسئوليات الجديدة ومهام الوظائف. وقد أصبح من غير المأمون اليوم الافتراض أنه بمجرد أن يكمل الشخص التعليم الثانوي أو بالكلية سوف يكسب العاملين المعرفة الأساسية والمهارات التي يحتاجون إليها للتعامل مع وظائفهم حتى التقاعد. وتاريخياً، فإن ذلك كان هو الافتراض، وأنه حين تحتاج الحكومة إلى موظفين بمهارات جديدة أو عديدة، فإنها - أي الحكومة - تستقطب هؤلاء من موارد خارجية.

إن إعادة التدريب أو إعادة التعليم للموظفين الذين على رأس العمل لشغل

وظائــف لم تكــن في الواقــع متوافرة لســنوات عــدة كان تمريناً أو إجــراء وخياراً نــادراً بســبب أنه كان من غيــر الممكن بتاتاً توليــد أو إيجاد دعم سياســي لمثل هذه الاســتثمارات – أي إعــادة التدريب وإعادة التعليــم والتأهيل الوظيفــي. وإنه على المــدى البعيد، علــى كل حال، فإن أحد الطــرق لتخفيف الضغط على الاســتقطاب الخارجــي، أن يتــم بالفعــل إيجــاد الظــروف التي يمكــن بموجبها فتــح مجال في الاســتقطاب الداخلي يضاف إلى هذا الخليط من طرق الاستقطاب، ويمكن فعل ذلك بالتنبــؤ بالتوقعات من الموارد البشــرية التي تكون ثمة حاجة إليهــا، وبالرفع المنتظم والتغييــر فــي جداول المهــارات التي لدى أولئــك الذين هم أصلاً يعملــون للوكالات الحكوميــة. وينطبــق هذا المدخل خاصــة في الأوضاع التي فيهــا عجز في العرض بالنســبة لمهــارات معينة، أو أنه مــن المحتمل حدوث ذلك في المســتقبل المنظور. إن برامج رفع مستوى المهارات مثل إعادة نفقات الدراسة في التعليم والتدريب ذي الصلة بالوظيفة، والإجازة الدراسية سعياً لدرجات متقدمة، وفرص التدريب المتخصص يمكن استخدامها في المجالات التي توجد فيها حاجة كبيرة، وفي الوكالات التي تستفيد أكثر من الاستقطاب والبقاء في الخدمة. إن التعليم والتدريب بهذا الشكل يمكن أن يصمم أيضاً لمســاعدة العاملين لكي يشقوا طريقهم في سلم وظيفي لأعلى مثل شبه المهنيين ليشغلوا وظائف مهنية. وهدف آخر، يحتمل أن يكون تحسين المهارات الأساسية لدى أولئك الذين ما كانوا ليتأهلوا بدون ذلك لوظائف في مستوى دون هذا المستوى.

وعلى هذا المنوال، فإن مكتب شــئون الموظفين (Opm) طوّر سلســلة من المبادرات التي صممت لتقوية جهود تطوير الموارد البشرية الفيدرالية. التي غطت ما يلي: (١) التدريب خلال فترة التجربة للموظفين المستجدين (٢) التدريب في المهارات الأساسية وفــي الكتابة والقراءة (٣) مواصلة التعليم والتدريب الفني/والمهني (٤) إعادة التدريب لمواجهة التغييرات في الحرف/المهن (٥) الاشــتراك في جمعيات/اتحادات مهنية (٦) تدريب أكاديمي للحصول على الدرجة الجامعية. ثم إن مكتب شئون الموظفين (Opm) يدعم برامج في تدريب وتطوير المشــرفين والمديرين، ويســاعد الــوكالات الفيدرالية لتقييــم احتياجاتها في هذه المجــالات (U.S. Office Of Personnel Management, 1992).

استقطاب خريجي الكليات Recruiting College Granduates:

إن عدد الوظائف في الســنوات القادمة بالقطاع العام التي تتطلب درجات جامعية

سوف تستمر في الزيادة كما حدث قبل وقت مضى، وأن عدد الأفراد المتخرجين بدرجات البكالوريوس والماجستير ربما لم يكن بما يكفي لمقابلة الطلب، لاسيما في مجالات تتطلب المهارات الفنية. وبرغم أنه من المتوقع أن يكون العجز حاداً وخاصة على المستوى الفيدرالي، والحكومات الولائية والمحلية، ربما أيضاً تكون هناك مشكلات في استقطاب خريجي الكليات الذين توجد حاجة إليهم لشغل تلك الوظائف – أي الفنية. وحتى في أحسن الأحوال، فإن المنافسة حول المواهب سوف تكون حادة، وأن المخدمين الحكوميين عادة ما يواجهون معوقات تُفرض ذاتياً عليهم.

أولاً، مقارنة بالمؤسسات والشركات الكبيرة، فإن المخدمين الحكوميين ليس لديهم أثر سجل في الاستثمار الضخم في الاستقطاب بحرم الجامعات. وفي دراسة لمكتب شئون الموظفين (Opm) عام ١٩٨٩ حول الجهود في الاستقطاب الجامعي، انتهت تلك الدراسة، إلى أن معظم الوكالات الفيدرالية أظهرت عدم الالتزام بالاستقطاب، داخل الحرم الجامعي وأنه حين قامت فعلاً الحكومة الفيدرالية بالاستقطاب في الحرم الجامعي، فإن تواجدها كان محدوداً جداً ومتقطعاً ليكون ذا فعالية للترويج للوظائف الفيدرالية. وحين سئل في عام ١٩٩٠ طلبة الكليات حول جهود الحكومة الفيدرالية في الاستقطاب للتوظيف أفاد الطلبة مكتب المحاسبة الفيدرالي (Gao) أنهم لا يحصلون على معلومات كافية عن فرص العمل وكيف يتقدمون لها. وأنهم أيضاً شعروا أن الوظائف غير متوافرة وأن الوكالات لا تقدر الطلبة كموظفين محتملين. وأن مكاتب الكليات للتعيين مشبعة تماماً بأدبيات الاستقطاب من مؤسسات إدارة الأعمال، ونادراً ما يكون لديها – أي مكاتب الكليات – معلومات أو مواد حديثة عن الوظائف والمستقبل الوظيفي في الوكالات الفيدرالية. إن صورة القطاع العام حول الوظائف لم يساعد، بسبب أن الطلبة لم يميلوا أو يقتنعوا بالاتصال بالوكالات مباشرة وأنهم يعتقدون أن الاتصال بالحكومة عملية محبطة وطويلة.

وإن مكتب شئون الموظفين (Opm) في محاولة لحل هذا النوع من المشكلات، أطلق عدة مبادرات في الاستقطاب الغرض منها مساعدة الوكالات الفيدرالية، إن مكتب شئون الموظفين (Opm) في أوائل الأعوام ١٩٨٠م احتفظ بمراكز إقليمية للمعلومات حيث تتضمن معلومات يمكن توفيرها عن الوظائف الموجودة داخل كل أقليم. ويتم في هذه المراكز وضع الملصقات عن الوظائف مطبوعة وموضوعة في لوحات النشرات. ولا تتوافر معلومات عن الوظائف في أقاليم غير الإقليم الذي به الملصقات. وحُدِّدت الفعالية بسبب أن الباحثين عن الوظائف مطلوب منهم زيارة

المركـز خلال سـاعات العمل العاديـة للنظر في مواقع الوظائف. وقام مكتب شـئون الموظفـين (Opm) في وقت لاحق بمبـادرة جيدة عرفت بالمسـتقبل الوظيفي لأمريكا (Career America) والـذي عن طريقـه تم توفير مجموعة من النشـرات التي تميل للتكلفة و تشـرح فرص المسـتقبل الوظيفـي وتلقي الضوء علـى المظاهر الجذابة في الخدمـة الفيدرالية. لقد تم توفير هذه المعلومات للوكالات الفيدرالية بتكلفة بسـيطة نسـبياً. وقامت الوكالات، في المقابل، بجعل تلك النشـرات في متناول الجمهور. وفي النهاية قام مكتب شئون الموظفين بتوفير خدمة للوكالات أُطلق عليها المستقبل الوظيفي الأمريكـي من خلال الاتصال (Career America Connection) وهي نظام هاتفي آلي على مسـتوى القطر يوفر بسرعة، معلومات سـهلة الاستخدام عن الخدمة الفيدرالية وذلك طوال ٢٤ ساعة على مدار الأسبوع (Personnel Management, 1997b, P. 1).

وبدأ مكتب شئون الموظفين (Opm) في أواخر عام ١٩٨٠ يلتفت إلى تقنية الحاسب. وكانت أولى المحاولات هي مبادرة إلكترونية لمجلس فرص العمل الفيدرالي (Federal Job Opportunities) ومكّن هذا النظام الأفراد ممن لديهم كمبيوتر مودم ComputerModems أن يتصلوا بكشف إلكتروني عن الوظائف الشاغرة الموجودة على مستوى القطر، ومع ذلك استمر المتقدمون يطالبون بالحصول على، وتعبئة نماذج أو طلبات التوظيف (عمل ورقي) التـي يقومون حينذاك بإرسـالها عن طريق البريد إلى مركـز يقوم بعمليات الفحص والتصفيـة. وحتى ذلك الوقت، فإن هذا العمل كان تقدماً ملموسـاً من حيث إنه وفر وسـائط مطورة لتوفير المعلومات عن الفرص الوظيفية الفيدرالية للجمهور العام – أو على الأقل لأولئك الأعضاء من الجمهور الذين لديهم إمكانية الدخول بالحاسب (لهذه المعلومات).

وبحلول عام ١٩٩٠، حيث بدأت التقنية في التحسـن، أقام مكتب شـئون الموظفين غرفاً (أكشـاكاً) للمعلومات عن الوظائف في الحاسـب، أقام هـذه الغرف في المباني الفيدراليـة على مسـتوى القطر و من هذه الغرف يسـتطيع الباحثـون عن الوظائف الذيـن ليس في حوزتهم حاسـبات، مراجعة أو التعرف علـى، وطباعة الإعلانات عن الوظائـف التي يرون أنها تلبي رغباتهم. وفي وقت لاحق حين تطورت تقنية الإنترنت، وأصبح اسـتخدام الحاسب الشـخصي المتزايد أمراً عادياً، بدأ مكتب شئون الموظفين (Opm) في جعل المعلومات عن الوظائف متوافرة عن طريق الشبكة على مستوى العالم World Wide Web وكانـت الخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي بداية حملة لموقع عن البحث عـن الوظائف الفيدرالية أطلق عليه وظائف الولايـات المتحدة الأمريكية عام

١٩٩٦ (Www. Usajobs Opm. Gov.) ووفّر الموقع على مستوى القطر معلومات عن الشواغر لكل من لديه اتصال بالإنترنت. وبمجرد تأسيس وتشغيل الموقع، قام مكتب شئون الموظفين بإنهاء نظام الإتصال (بالضغط على الأزرار) أو الاتصال الهاتفي للحصول على معلومات عن الوظائف، وألغيت جميع الغرف أو الأكشاك، في المواقع الفيدرالية بحلول عام ٢٠٠١م، واستمر الاحتفاظ بالمعلومات عن الشواغر عن طريق نظام الهاتف الآلي، بحيث يكون هناك مدخل للأفراد ممن ليست لديهم حاسبات والذين يعانون ضعف الإبصار، ولكن تم تخفيض عدد خطوط الهاتف بشكل جذري (يتوقع صدوره) (Liorens And Kellough. Forthcoming).

مبادرة قف لمرة واحدة في الاستقطاب الفيدرالي The Federal Recruitment One-Stop Initiative:

قام مكتب شئون الموظفين (Opm) بشكل ملموس في أغسطس من عام ٢٠٠٣ بتحديث ومراجعة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (U.S.A. Jobs) بغرض توفير موقع مركزي واحد يستطيع من خلاله الباحثون عن العمل أن يجدوا معلومات حول فرص الخدمة الفيدرالية ويمكن الوكالات من الحصول على الموظفين المحتمل (استقطابهم) وبإقرار هذا الهدف، فإن الفكرة من وراء مراجعة الموقع أطلق عليها «مبادرة قف لمرة واحدة في الإستقطاب الفيدرالي» Recruitment One-Stop وأن التقنيات المتقدمة التي أدمجت في «مبادرة قف لمرة واحدة في الاستقطاب الفيدرالي» جعلت من الممكن لأولئك الذين يتطلعون لوظائف أن يتقدموا بطلباتهم لوظائف وأن يكملوا جميع الامتحانات الأولية عن طريق الحاسب «أون لاين» On Line. وبالإضافة لذلك، فإن الباحثين عن الوظائف يستطيعون أن يعملوا ملخصات في خمسة مواقع ويحفظوا هذه الملخصات على موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية، وأن مسئولي التوظيف/الاستقطاب من الوكالات الفيدرالية يمكنهم مراجعة مؤهلات المتقدمين (Liorens And Kelough, Forthcomin) (يتوقع صدوره قريباً).

لقد استثمر مكتب شئون الموظفين (Opm) بقدر كبير في الإعلان عن الموقع الجديد عن طريق الإعلان المدفوع، والمعارض التقليدية عن الوظائف، ووسائل أخرى متنوعة. وقد تم تسجيل أكثر من (١٤,٥) ملايين اتصال فريد في الموقع، وأن الباحثين عن الوظائف وضعوا أكثر من ١٨٥,٠٠٠ ملخص منذ بداية الحملة في ٤ أغسطس ٢٠٠٣ و٢ نوفمبر ٢٠٠٣. ويقدم الموقع سلسلة من المعلومات الموجزة والأدوات التي

يمكن عرضها باللغة الإسبانية بجانب الإنجليزية. وإجمالاً، فإن مكتب شئون الموظفين يأمـل أن يبرهن هذا الموقع على فعاليته كوسـيلة للتعريف بفـرص العمل الفيدرالي، وينسـق بين عمليات تقـديم الطلبات والامتحان، كما أنه، وكنتيجة لذلك، سـيخفض بشكل ملموس الوقت الذي تقضيه الوكالات لتحديد موقع وتوظيف المتقدمين المتميزين بشكل استثنائي. ومن المتوقع في نهاية الأمر، أن شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (U.S.A. Jobs) سوف يصبح الموقع المركزي للمعلومات عن فرص الوظائف الفيدرالية. وقد منحت الوكالات الفيدرالية حالياً السـلطة لتطوير وتشـغيل مواقعها الخاصة بتوفير معلومات عن الوظائف المتوافرة، لكن هي أيضاً مطالبة بوضع إعلانات عـن الوظائف في شـبكة موقع وظائف الولايـات المتحدة الأمريكيـة (U.S.A Jobs Website) وإن هدف مكتب شـئون الموظفين (Opm) هـو جعل جميع الوكالات توجه الباحثـين عن الوظائف من مواقع الوكالة إلى شـبكة موقـع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية؛ وذلك لجعل عملية الحصول على وظيفة فيدرالية بسـيطة وغير مشوشة. وعمّـا إذا كان هذا الهدف مشـكوكاً في تحقيقه في هـذه المرحلة، فإنه على كل حال يتطلب أن تحوز الوكالات على التقنية اللازمة لدمج مواقعها مع موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (Usa Jobs Site).

وليست عند هذه النقطة متطلبات أن تطرح الوكالات إمكانات آلية في الاستقطاب أو أن التقنيـة التـي يطرحونها تكون مطابقة لتلك التي لدى مكتب شـئون الموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، ليست هناك معايير يمكن للوكالات أن تشتري بشأنها مجموعات برامـج إذا كانت – أي الوكالات – اختارت أن تفعل ذلك، ونتيجة لذلك، فإن مشـروع مبادرة قف لمرة واحدة للاسـتقطاب الفيدرالي يواجه موقفاً ليس لبعض الوكالات أي نظـام بديـل لقبول طلبات آلية، وأن الوكالات التي لديها نظام ليسـت بالضرورة ذات قدرة على الدمج مع نظام مبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب الجديد. ولا يزال كثيرٌ من الوكالات، في الوقت الحاضر تطالب المتقدمين للعمل بإرسـال طلباتهم بالبريد أو الفاكس أو البريد الإلكتروني وإرسـال طلباتهم إلـى مكتب لخدمة الموظفين، حتى لو أنهم عملوا ملخصاً (لسـيرتهم الذاتية) لموقع «وظائف الولايـات المتحدة الأمريكية». وإذا أصبح النظام مدمجاً بهذا الأسـلوب، فإن المتقدمين يسـتطيعون ببساطة التقدم بطلباتهم على الحاسـب (أون لاين) On Line وأن يتم إرسـال طلباتهم إلكترونياً إلى مكاتب شئون الموظفين عن طريق مكتب شئون الموظفين (Opm). وإن معظم الوكالات الكبيرة اتبعت هذه الخطوة، أو أنها بصدد عملية فعل ذلك. إن تشـريع صلاحية دمج

نظم برامج الحاسب الآلي Software Systems قد يكون ضرورياً، على كل حال، بغرض التأكد من مشاركة جميع الوكالات في «مبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب» والذي سوف يصدر قريباً (Liorens And Kellough, Forthcoming).

زيارات الحرم الجامعي واللقاءات التبصيرية Campus Visits And Presentations:

برغم أن المبادرات مثل شبكة موقع وظائف الولايات المتحدة الأمريكية (Usa Jobs Website) ومبادرة قف لمرة واحدة للاستقطاب (Recruitment One-Stop Initiative) مهمة، فإن تطورات حديثة في استقطاب الموظفين، والاتصال المباشر بين المخدمين والموظفين المحتملين يظل إستراتيجية مهمة للاستقطاب لنوعيات معينة من الوظائف وموارد الاستقطاب للتوظيف. وقد وجد مكتب المحاسبة العام (Gao) في عام ١٩٩٠، كمثال، أن طلبة الكليات يفضّلون الاتصالات الشخصية مع ممثلي المخدِّمين، على الطرق الأخرى في الاستقطاب، وأن المقابلات الوظيفية، بالحرم الجامعي واللقاءات التبصيرية للفصول الدراسية ومجموعات الطلبة حصلت على نقاط عالية من حيث الفعالية بسبب أنها – أي هذه الطرق – تسمح بإمكانية الاجتماعات وجهاً لوجه مع الموظفين ذوي المعرفة. كما أن النشرات (البروشرات) مثل «حقيبة المستقبل الوظيفي بأمريكا» (Career America Portfolio) ووسائل الإعلام الإلكترونية جذبت رغبة الطلبة، لكنها لم تُعتبر بديلاً للاتصالات الشخصية. وأن أجهزة الفيديو المستخدمة في الاستقطاب للتوظيف كمثال، لم تُعتبر ذات فعالية جزئياً، بسبب أن كثيراً من الطلبة يعتقدون أن الفيديو لا يقدم وصفاً دقيقاً للعمل والمستقبل الوظيفي في الوكالات الحكومية. وأن الرسالات الهاتفية غير الشخصية المسجلة في السابق ونظم المعلومات في الحاسب الآلي هي أيضاً لم يطمئن إليها الطلبة. واتساقاً مع مسارات مماثلة، فإن معارض – اللقاءات المفتوحة – للمستقبل الوظيفي التي يقيم فيها المخدمون الحكوميون (أكشاك) أو مواقع مكانية في الحرم الجامعي ويجمعون الملخصات (عن السيرة الذاتية) ليست من المحتمل أن تجذب الطلبة المتفوقين، إذ معظمهم لا يذهب إلى تلك المعارض أو التجمعات أو أنهم ينتظرون لكي تتم عملية فحص المعلومات عنهم عن طريق سجلات مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm).

إنهم – أي الطلبة المتفوقين – يتم الالتقاء بهم حميمياً ويتم انتقاؤهم باعتبارهم النخبة أو الخلاصة. كما أعلن ذلك مكتب المحاسبة العامة (U.S. General Accounting

(Office, 1990, P. 19) وقد اقترح مكتب المحاسبة العامة (Gao) أن يكون لدى مراكز التوظيف بالكليات يتم الاتصال به بشأن الخدمة الفيدرالية بحيث يمكن تمرير المعلومات والإجابة عن الأسئلة بسرعة وبدقة، وأن كثيراً من الوكالات الفيدرالية توفر الآن أسماء وعناوين وأرقام الأشخاص الذين يمكن الاتصال بهم بشأن الوظائف التي يسعون حالياً لشغلها.

برامج توظيف الطلبة Student Hiring Programs:

وطريقة أخرى لمساعدة الأفراد ليكونوا على معرفة بالوظائف وفرص المستقبل الوظيفي في الخدمة العامة هي توظيف الطلبة على أساس جزء من الوقت Part-Time ومثال في هذه الحالة، يقدمه مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) المسمى برنامج خدمة الطلبة التعليمي (Student Educational Employment Program). ويقدم هذا البرنامج الذي أنشيء في عام ١٩٩٤، للطلبة فرص الخدمة الفيدرالية وذلك في المدارس الثانوية المعترف بها، والمراكز الفنية والحرفية، ولمن أكملوا سنتين أو أربع سنوات دراسية في الكليات والجامعات. ويتكون البرنامج من عنصرين هما برنامج الطلبة للخدمة المؤقتة (The Student Temporary Employment Program(Step) وبرنامج الخبرة المهنية أو الوظيفية للطلبة (Student Career Experience Program(Scep) وبموجب برنامج الخبرة المهنية للطلبة فإنه ليس من الضروري أن يكون عمل الطلبة ذا صلة مباشرة ببرامجهم الأكاديمية أو أهدافهم في المهنة أو المستقبل الوظيفي. وإن الغرض من برنامج الخبرة المهنية للطلبة، على كل حال هو توفير خبرة عملية ذات صلة مباشرة لرغبات الطلبة الأكاديمية والمهنية، وأن بإمكان الطلبة أن يتحولوا من غير منافسة لتعيينات لفترة، أو خدمة توفر المستقبل الوظيفي بعد أن يكملوا متطلبات الخبرة العملية والأكاديمية (U. S. Office Of Personnel Management, 1997, P.1) وبحسب مكتب إدارة شئون الموظفين (Opm) «فإنه في العام المالي ١٩٩٦، كان هناك ٣٤,٥٧٨ مشاركاً في برنامج خدمة الطلبة التعليمي. وكان في الخدمة المؤقتة عدد المشاركين ٦٢,٠٤٥ مشاركاً أي ٢٥٪. وكان عدد النساء المشاركات ١٩,٨٥٢ مشاركة أي ٥٧٪ وكان هناك ١٦,٥٤٠ من الأقليات وأن السود كان لهم أكبر تمثيل حيث كان منهم ١٠,٠٠٢ من الطلاب أي ٢٩٪. وكان هناك ١,٠٥٨ في برنامج المستقبل المهني القابل للتحول المهني بدون منافسة من برنامج الخبرة المهنية في عام ١٩٩٦ (U. S. Office Of Personnel Management, 1997c, P. 1)».

ويمكــن لمجموع التدريب الوظيفي كما هو الحال بالنســبة لبرنامج الزمالة للإدارة الرئاســية أن يكون فعالاً كأدوات للاستقطاب. وكان برنامج الزمالة للإدارة الرئاسية يعرف سابقاً باسم برنامج التدريب للإدارة الرئاسية وقد أسس عام ١٩٧٧، وقد صمم لاســتقطاب الخريجين من حاملي فوق درجة البكالوريوس مــن ذوي التأهيل العالي. ويتم ترشيح الطلبة من قبل مدارسهم ويخضعون لعملية اختيار تنافسي. وإنه بمجرد تخرجهــم، يمنح من تم اختيارهم الفرصة لمهمــات تكليفية غير عادية، وتتضمن ذلك مســئوليات تناوبية، وتوجيهاً وظيفيــاً، وحضور حلقات نقــاش تطويرية. وأن الذين يكملون البرنامج بنجاح يكونون مســتحقين للتحول إلى وظائف مستديمة. وأمثلة لمثل هذا النوع من المراحل يتواجد أيضاً على مستوى الولاية. وكمثال لذلك، أوصت لجنة الينوي في عام ١٩٩٠ بشــأن مســتقبل الخدمة العامة (The Illionis Commission On The Future Of The Public Service) أن تتوســع الولايــة فــي جميع برامجها فــي التدريب الوظيفي والتعليــم التعاوني من أجل «أن توفر هــذه البرامج الإمكانات (أي موظفي المســتقبل) لزيــادة رصيد الخريجين والطلبة فوق الدراســات الجامعية (ماجســتير فما فوق) ممن لهم الرغبة في الخدمــة العامة» (Illionis Commission On The Future Of The Public Service, 1991, P. 32). وحالياً، فإن إدارة الموارد الطبيعيــة بولاية الينوي تقدم تدريباً وظيفياً لطلبــة الكليات والطلبة الخريجين فيما بعد الدرجة الجامعية الأساسية، وذلك في مجال إدارة الموارد الطبيعية، وتنفيذ قانون المحافظة على البيئة، ومجالات أخرى (ذات علاقة). وتســمح برامج المصلحة للطلبة أن يحصلوا على خبرة عملية ويستوفوا متطلبات التدريب الفعلي اللازم للحصول على درجاتهــم الجامعيــة (IlLinois Department Of Natural Resouces, 1998, P. 1) ومبادرة أخرى لولاية الينوي هي برنامج بريسكوت بلوم للتدريب الوظيفي الوظيفية في الحكومة (Prescott E. Bloom Internships Program) وفي واحد من هذه البرامج، يعمل الطلبة في الفصول الصغرى أو المتقدمة وخريجي ما بعد البكالوريوس في مكتب الحاكم وفي وكالات متعددة تحت علم ســلطة الحاكم، ويتعرفون على العمل المباشــر، وعلــى عمليات حكومة ولاية الينوي. وفي برنامج آخر، فإن الخريجين يقضون ســنة في تكليف على أســاس المناوبة لعدة مصالح فــي مكتب الحاكم وأيضاً يكلفون بالعمل لوكالــة في الجهاز التنفيذي للولاية (Office Of The Governor, State Of Illinois, 1997).

نشرة Bulletin:

«تحافظ ولاية الينوي على التزامها بالتحسين المستمر للخدمة العامة لمواطنيها. ويعتمد نجـاح هذا الالتزام على رصيـد متوافر من مواهـب الأذكياء، والأفراد المحفزين بدرجة عالية ممن هم على اسـتعداد لمباشـرة وظائف حكومية مهمة. وتقديراً، إن الطلبة الجامعيين فما فوق الجامعة يمثلون مخزوناً كبيراً من المواهب الحكوميـة الفنية، لذا فإن مكتب الحاكم، عمل منذ عام ١٨٧٧ على تبني ورعاية برنامجـين في التدريب الوظيفي، والثالث هو برنامـج مازولو للتدريب الوظيفي لعـام ١٩٩٨ (VITO MARZULLO INTERNSHIP) ولـه ثلاثة أغراض هي كما يلي :

١ - المساعدة في سد حاجة القطاع العام مستقبلاً وذلك من الإداريين المقتدرين.

٢ - تشجيع خريجي الكليات الموهوبين لينظروا في المستقبل الوظيفي لدى حكومة الولاية.

٣ - مساعدة الطلبة في تكملة خبرتهم الأكاديمية بالتدريب المهني كل في مجاله.

٤ - تحقيق أهداف عمل إيجابية (SOURCE:STATE OF ILLINOLS OFFICE OF THE GOVERNOR, 1998).

تغييـر صـورة التـوظيـف الحكومـي: Changing The Image Of Public Employment:

كانت الصـورة التي يمكن أن يكون عليها العمل بالمجمعات الحكومية في السـابق سـلبية المشـاعر حول الراتب والمزايا في القطاع العام. وإن كثيـراً من طالبي العمل المحتمل تعيينهم يرون في الحكومة بيئة ما دون المستحيل في الحصول منها على عمل أي شـيء مثل توفير أنماط من المسـتقبل الوظيفي (المهن) حيث من غير المحتمل أن يجد المتقدمون أنفسـهم قادرين على استغلال مواهبهم كاملاً، وأن الحكومة بوصفها مكانـاً للعمل تعـج بالأخصائيين البيروقراطيين، وكذا تطفو فيـه ظروف عمل كئيبة، وهذه الصورة مشحونة بلغة سياسية وتصورات إعلامية مع ميل أمريكي قديم يعزو كل تصرف شرير إلى البيروقراطية، وأن هذه الصورة عن الخدمة العامة التزام جاد.

وإلــى الدرجة التي تكون فيها هذه المفاهيم حقيقــة تنقصها الدقة، فإن المخدمين الحكوميين بحاجة إلى التقدم بإستراتيجيات تقاوم هذه المفاهيم، والعمل على تغييرها. إن المعلومــات الحكوميــة (العامة)، وبرامج التعليم التي صممــت لتوضيح التحديات، والمكافــآت، والفرص المرافقــة للخدمة العامة والمســتقبل الوظيفي خاصة في بعض الــوكالات التي قد تكون ذات إنتاجية خصوصاً لو أن المســتقطبين أو المتقدمين للعمل لديهم الاســتعداد للمتابعة من منظور ذي صلة من حيث إنهم «المتقدمون المحتملون». ومن ناحية الترتيب، فإن تأسيس اتصال مباشر مع الخدمة العامة عن طريق التدريب الوظيفي والبرامج التعاونية ينبغي أيضاً أن يكون ذا قيمة مساعدة، وبمعنى أوسع، كما أشارت بذلك لجنة فولكر (Volker Commission) فإن القيادة السياسية للأمة يجب أن تكون على اســتعداد لتوضيح الخدمة العامة ووظائفها بصورة إيجابية وأن يدعموا الحديث عنها بسياسات وموارد توجد حاجة إليها.

إدارة برامج الاستقطاب Administration Of Recruitment Programs:

توجــد على جميع مســتويات الحكومة شــكاوى حول تجمد الإجــراءات المركزية الفائقة، ومكاتب شــئون موظفين غير ذات التجاوب، وعجز واســع الانتشار عن عناية التنظيم للاستقطاب. إن جميع هذه المظاهر أمر عادي، وتكشف الدراسات أن عملية الاستقطاب توضح أن البرامج الناجحة نسبياً تتشارك فيما بينها في خصائص معينة. **أولاً**، ويحتمل أن يكون ذلك هو الأهم، أنه يجب على الإدارة العليا أن تدعم وتشــارك بنشاط في التخطيط، وتنفيذ، وتقييم مراحل برامج الوكالة في الاستقطاب للتوظيف. **وثانياً**، ينبغي أن يكون نشــاط الاســتقطاب غير مركزي بمعنى أن يسهم فيه المديرون التنفيذيون مباشرة وأن تفوض لهم سلطات واسعة لكي يخططوا وينفذوا مبادرات في الاســتقطاب، وأنهم تحت بعض الظروف يعرضون وظائف لمتقدمين من ذوي التأهيل العالي، دون الانتظار للتصديق من وكالة مركزية لشــئون الموظفين. **ثالثاً**، يجب على المديريــن التنفيذيين أن يعملوا بعلاقة وثيقة مع أخصائي شــئون الموظفين في تصميم وتطبيق إســتراتيجيات الاستقطاب الموجهة لاحتياجات الوكالة المحددة وظروف سوق العمل. **رابعاً**، أن أولئك الذين يقومون بالاستقطاب الفعلي في الميدان ينبغي أن تكون لديهم الموارد الضرورية والدعم الفني، وينبغي أن يكونوا مدربين جيداً ولديهم المعلومات الكاملة عن احتياجات الوكالة والفرص – فرص العمل –، وأن يمتلكوا السلطة المطلوبة للدخــول فــي التزامات نيابة عــن المخدِّم. **خامسـاً**، ينبغي أن تكون وســائل الإعلام المناسبة والتقنية متوافرة لدعم جميع مراحل عملية الاستقطاب والاختيار.

الاختيـار: الطـرق، والقضايـا والمشـكلات Selection: Methods, Issues And Problems:

كانــت العلامة البارزة في حركة إصلاح الخدمة المدنية الأولى التركيز على الطرق المســتخدمة في اختيارالأفراد لوظائف الخدمــة العامة وتقرير من الذي يترقى. وأن تركيزهــا المكثف، على الاختيــار المبدئي والترقية كان نتيجة مباشــرة لجهد الحركة في إزالة المحســوبية أو الغنائم وذلك كمبدأ لتنظيم إدارة شــئون الموظفين الحكومية. وهكــذا، إن نظم الجــدارة التقليدية تركز على الحياد السياســي والموضوعية في كل مرحلة من مراحل عملية الاختيار. ولتحقيق هذا الهدف، فإنه لا بد أن تصمم عملية الاختيــار والرقابة عليها من قبل أخصائيي شــئون الموظفين الذين يعملون في وكالات مركزية لشــئون الموظفين أو في اللجان المستقلة. وكان ينظر إلى الخطأ غير المقصود والرقابة المركزية على أنهما ضروريان تأكيداً لتحقيق مبادئ الجدارة. وتركز إجراءات الاختيار في الخدمة المدنية المعاصرة على قياس مقدرة المتقدم على أداء عمل محدد. ولكي يتم التركيز، ويســتخدم اختبار أو أكثــر أو امتحانات لتقييم مؤهلات المتقدمين للوظيفة. وبمجرد وضع الدرجات لهذه الاختبارات، فإنها - أي الدرجات - تستخدم لترتيــب المتقدمين بالضبط، فإن نقصان درجة أو نجاحاً بدرجة مقبول يتقرر بموجبه فصل المؤهلين عن الذين لا يحوزون على الحد الأدنى من المؤهلات، وأن الذين يحوزون على درجات أعلى من النجاح يتم ترتيبهم حســب الدرجــات التي حصلوا عليها ويتم إدراجهم في كشــف المستحقين (للاختيار). وتســتلزم قواعد الاختيار أن يتم اختيار الموظفــين من بين أولئك الذين حققوا أعلى الدرجــات. إن «قانون الثلاثة» Rule Of Three من المرشــحين يقضي بالاختيار من بين الثلاثــة ذوي الدرجات الأعلى، ويعود تاريــخ هذا القانون/القاعدة إلى إدارة الرئيس جيانت (Giant Administration) وقد ضمــن في قانــون بندلتون (Pendletion Act) واســتمر العمل به حتــى اليوم. ومن وجهــة النظر الفنية، فإن جميــع مقاييس القدرة أو المؤهلات تعتبــر اختيارات، وأنه ليس بالضــرورة أن تتضمن الجلوس لامتحان تحريري (قلــم رصاص وورقة). مثلاً، بعــض الاختبارات تقيس القدرة البدنية وأخرى تجري شــفاهة. ويمكن أيضاً تجميع الاختبــارات بمعنى أن يجيء الأفراد ســوياً في موقع للامتحــان، في حين أن آخرين «لايتجمعون» بمعنى أنهم يدارون على أســاس فردي أو ربما يكونون ببســاطة مراجعة ملف المتقدم. وإن التكامل بين الاختبارات والامتحانات المســتخدمة تتفاوت، اعتماداً علــى المهارات، والمعرفة، والمقدرات المطلوبة، وإن الاختبــارات التي يطبقها المخدمون الحكوميون تتضمن عادة بعض الدمج في التالي:

- تقديرات متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات.
- تقييم التدريب، والتعليم والخبرة.
- اختبارات أداء العمل والمحاكاة.
- امتحانات شفهية بواسطة أفراد ممتحنين أو لجنة من الممتحنين.
- فحص أو التحريات عن خلفية المتقدم.
- الكشف الطبي والبدني.

وإن هدف الخدمة المدنية من الاختبار، هو تقرير عما إذا كان لدى المتقدم أو عدمه، المعرفة والمهارات والقدرات وسمات أخرى يعتقد أنها ضرورية أو مهمة للأداء الناجح في وظيفة محددة. إن محتوى معظم اختبارات الاختيار يفترض أن تكون قائمة على نتائج تحليل الوظيفة بعناية (U. S. Office Of Personnel Management, 1979) برغم أن معظم اختبارات الخدمة المدنية في الولايات المتحدة موجهة لمتطلبات وظائف معينة إلا أن بعض هذه الاختبارات الغرض منها هو تقدير احتمال أن المتقدم سوف يكون لديه مستقبل وظيفي ناجح في العديد من الحرف، أو الأدوار الإدارية. إن هذه الأنماط من الاختبارات تستخدم في الغالب في مستوى الدخول بالنسبة للوظائف المهنية، وأن السؤال «ليس مطلوباً من المتقدمين أن يكون في حيازتهم المعرفة أو الخبرة التي يمكن الحصول عليها فقط عن الوظيفة» (U. S. Merit Systems Protection Board, 1990) وتركز الاختبارات على السمات العمومية مثل المهارات الشفوية وقدرات التحليل والتي يعتقد أنها ترتبط بشكل قوي بالأداء.

موضوعية الاختيار Test Validity:

إن الغرض من اختبارات الاختيار من منظور فني، هو توفير تنبؤ دقيق ومعقول للمخدم حول كيفية احتمال أن يقوم المتقدمون بالأداء في وظائف محددة. وبمعنى آخر، فإن المشكلة هي تصميم الاختبارات ذات الصلاحية. وكما أكدت نورما ريكوشي (Norma Riccucci) فإن صلاحية الاختبارات تستمر من حيث الاعتماد عليها لتنظير وتفعيل الجدارة (Riccucci, 1991, P. 80) فالغرض من الاختبار ذي الصلاحية أو الموضوعية هو أن يقيس ما هو مفترض أن يقيسه مثل معرفة قانون العمل أو مبادئ المحاسبة، ويجب أن يعتمد على الاختبارات أو أن تكون منسقة أو ذات ثبات مع نتائجها. حتى وإن تساوت الأمور الأخرى، (الرقابة على مصادر التغيير الأخرى)، سواءً جلس الشخص للاختبار مرتين (أو مائة مرة)، وأنها يعتمد عليها، لذا فإن

الدرجات التي حصل عليها ينبغي أن تكون عموماً متماثلة. أما إذا كانت الدرجات مختلفة بدرجة كبيرة، فإن الاختبار ليس بالذي يعتمد عليه نتيجة عدم تقرير صلاحيته أو موضوعيته.

إن طرق الصلاحية المقبولة عموماً من قبل المتخصصين في الاختبارات هي: (١) المقاييس ذات الصلة بالصلاحية (٢) بناء الصلاحية (٣) وصلاحية المحتوى. وإن هذه الإستراتيجيات الثلاث حول الصلاحية تقابل تلك التي تستخدم عموماً في القياس في العلوم الاجتماعية، والتي وضعتها الجمعية النفسية الأمريكية (The American Psychological Association) فيما مضى في عام ١٩٦٦م في دراستها بعنوان المقاييس للاختبارات والأدلة التعليمية والنفسية (Standards For Educational And Psychological Tests And Manuals) ويتضمن مصطلح «اختبار» جميع طرق الامتحانات التي تم شرحها مسبقاً متضمناً ذلك الامتحانات الشفهية، والاختبارات التحريرية، واختبارات القدرة البدنية، وتقييمات التدريب والخبرة.

وتتطلب المعايير ذات الصلة بالصلاحية أن تكون درجات الاختبار مرتبطة بقاعدة أو معيار مقبول يكون مؤشراً معقولاً للمقدرة على أداء مهام الوظيفة/العمل. وبالتحديد يجيء تحت هذا المدخل، الأداء الفعلي للوظيفة والذي هو المعيار المستخدم، ويبنى معيار الصلاحية على طريقتين. ففي المدخل الأول وهو ما يعرف بـ «صلاحية التنبؤ»، إذ إن درجات الاختبار لأولئك الذين تم تعيينهم تتم مقارنتها بمقاييس الأداء اللاحقة لذات الأفراد. وافتراضاً أن تقديرات الأداء دقيقة (وهذا ليس بالافتراض غير المهم كما سوف نرى فيما بعد)، فإن صلاحية الاختبار هي التي تؤدي إلى نتائج تتصل إيجاباً بالأداء. وبمعنى آخر، إن درجات الاختبار للمتقدمين للوظائف تنبئ بدقة الأداء اللاحق. وتقييم رئيسي لهذا المدخل، على كل حال، إن من لم ينجحوا في الاختبار (أو حصلوا على نجاح بدرجة مقبول لكن لم يتم تعيينهم) هؤلاء لا يمنحون فرصة للأداء. وليست هناك منظمة من المحتمل أن تتجاهل درجات الاختبار عن تعيين العاملين للتأكد من صلاحية الاختبار. وللتعامل مع هذا التقييد، فإن مدخلاً ثانياً للمعيار ذي الصلة بالصلاحية، تم تطويره حيث عُرِّف «بالصلاحية المتزامنة». ويتضمن هذا المدخل إدارة اختبار مقترح جديد للموظفين على رأس العمل ومقارنة درجاتهم بالتزامن أو التطابق مع تقديرات أدائهم. ومرة أخرى، إن درجات الاختبار ينبغي أن تكون ملازمة إيجابياً لتقديرات الأداء إذا كان الاختبار ذا صلاحية. ويجادل

النقاد بأن بأسلوب تطابق الصلاحية يرفع من درجة تقييم اختبارات الاختيار التي تبالغ في التركيز على الخصائص في العاملين شاغلي الوظائف، وليس على المتطلبات الفعلية لتلك الوظائف.

بناء/تصميم الصلاحية Construct Validity:

ويتطلب المدخل العمومي الثاني لتصميم أو تقرير صلاحية الاختبار، أن تصمم الاختبارات لقياس سمات عامة أو لبناء، مثل الذكاء والابتكار، التي يفترض أنها تقترن بالأداء المقنع للوظيفة. وحين يقيس الاختبار بدقة التصميم المعني، ويقترن التصميم في الواقع بشكل إيجابي مع أداء الوظيفة، يقال حينئذ إن الاختبار لديه صلاحية التصميم. وبالطبع، إن هذه الصلات قد تكون أحياناً ضعيفة. مثلاً، يمكن أن تثار غالباً أسئلة حول المدى الذي يكون فيه الاختبار مقياساً للصلاحية لتصميم نفساني، وكما هو الحال بالمعيار ذي الصلة بالصلاحية، فإن التقدير بكامله يكون فقط صالحاً للاستخدام كمقياس للأداء في الوظيفة. وإن اختباراً لوظيفة قانونية يمكن أن يقدم مثالاً جيداً وافتراضاً لتفكير منطقي معين يسمح بالتحليل القانوني يقترن إيجاباً بأداء الوظيفة، فإن الاختبار يكون لديه صلاحية التصميم إلى الحد الذي جعل الصلاحية تقوم بقياس دقيق لذلك النوع من المقدرة العقلية. ويعتمد تصميم الصلاحية غالباً على التصاميم التي يصعب تعريفها، مثل الذكاء، وإن هناك شاهداً مقنعاً بالربط بين الدرجات على المقاييس الخاصة بالتصاميم وعناصر أداء الوظيفة والتي يصعب الحصول عليها؛ الأمر الذي ينتج عنه، أن هذا المدخل للصلاحية مثير للجدل وينظر إليه عادة على أنه ذو فائدة محدودة في الاستخدام.

إن «صلاحية المحتوى» Content Validity، المفهوم الثالث لتنظير قياس الصلاحية، قد تم تصميمه حين يكون محتوى الاختبار متماشياً عن كثب بمحتوى الوظيفة. وأمثلة لذلك هي اختبارات المعرفة التحريرية التي يتم فيها السؤال عن المعرفة المطلوبة فعلاً في الوظيفة واختبارات الأداء التي بموجبها يتم القيام بأعباء الوظيفة، مثل الطباعة على الآلة الكاتبة، قيادة السيارات، أو اختبارات اللحام. وإن مدخل صلاحية [صحة] المحتوى جذاب بالنسبة للمخدمين بسبب أنه نظرياً بسيط، ويتحاشى المشكلات المقترنة بالإستراتيجيات التي تعتمد على مقاييس أداء الموظف. ونتيجة لذلك، فإن هذا المدخل هو الأكثر شيوعاً في تصميم صلاحية الامتحانات.

وعلى كل حال، فإن الأسـئلة التي يمكن أن تثار تكون حول كيفية ترجمة الدرجات في قرارات التوظيف والمدى الذي يعكس فيه تحليل الوظيفة الظروف التي يواجهها أولئك الذين يشغلون الوظائف المعنية (Riccuci, 1991, Pp 81-83).

الصلاحيـة وفـرص الاسـتخدام المتسـاوية Validity And Equal Employment Opportunity:

ينبغـي على اختبارات الاختيار، من حيث المبدأ، أن تميز بين المتقدمين للعمل فقط علـى أسـاس مقدرتهم النسـبية لأداء العمل المعني، وفي قضية جريجز ضد شـركة كهرباء دوكي (Griggs V. Duke Power Company) أصدرت المحكمة العليا بالولايات المتحدة أنه إذا كان اختيار الاختبار يؤدي إلى تأثير عكسـي متباين بالنسبة للعرق، أو اللون، أو الدين أو الجنسـية الأصلية، وأن صلاحيته لم يتم تثبيتها، فإن اسـتخدامها يمثـل تمييزاً غير قانوني تحت العنوان السـابع لقانون الحقوق المدنية لسـنة ١٩٦٤. وبالطبع، إن قانون فرص الاستخدام المتساوية لسنة ١٩٧٢ قد وسّع من تغطية العنوان السابع ليشمل «الحكومات» والوكالات الحكومية والأقسام الفرعية السياسية بما جعل تطبيق المبادئ الواردة في قضية جريجز (Griggs) على القطاع العام أو بمعنى عملي، فـإن ذلك يعني أنـه إذا تم الاحتجاج على اختبار للاختيار على أسـاس قانون فرص الاستخدام المتسـاوية (Equal Employment Opportnuities Act) (EEO) ولم يكن بالمقدور تأكيد صلاحيته لذلك يجب استبعاد الاختيار من قبل المخدم واستبداله بآخر يمكن تأكيد صلاحيته باستخدام طريقة مقبولة.

وخـلال أواخر الأعـوام ١٩٦٠ وأوائل الأعوام ١٩٧٠ أصـدرت كل من لجنة فرص الاستخدام المتساوية ومصلحة العمل بالولايات المتحدة، ولجنة الخدمة المدنية كل منها أصدر إرشـادات حول إجراءات الاختبار. واختصت الإرشـادات التي أصدروها عن كيفية شرح علاقة الوظيفة بطرق الاختيار وأن هذه الطرق ليست متماثلة، وأن الجهود قد فشـلت في الوصول إلى إرشادات موحدة (حول إجراءات الاختيار). وإن القضية الرئيسية كانت هي عدم الاتفاق بين لجنة فرص الاستخدام المتساوية (Eeoc)، ولجنة الحقـوق المدنية (Civil Rights Commission) مـن جهة وبين لجنة الخدمة المدنية، والعمـل، والعدل من الجهة الأخرى. وفي أواخر ١٩٧٦، فإن الوكالات الأخيرة اتفقت وتبنت الإرشـادات مما أصبح يعرف بالوكالـة التنفيذية الفيدراليـة (The Federal Executive Agency) لكن لجنة الحقوق المدنية ولجنة فرص الاسـتخدام المتسـاوية

اعترضـا على ذلك واحتفظت لجنة فرص العمل المتسـاوية بالإرشـادات التي تبنتها فـي ١٩٧٠ وما يعرف بـ (Equal Employment Opportunity Commission, 1970, Federal Register, 1977) مـع أن إرشـادات لجنـة فرص العمل المتسـاوية كان من الصعب استيفاؤها.

وفيما يلي النقاط الرئيسية في عدم الاتفاق (للنقاط الخلافية):

١- لم تتضمن إرشـادات لجنة فرص العمل المتسـاوية تعريفاً ملموساً للأثر العكسي لكنها اشـارت أن وجودها يمكن أن يتقرر بإجـراء مقارنة الفئات التي تنجح فيها مختلف مجموعات المتقدمين تنجح في اجتياز اجراء اختبار بالذات. وإن إرشادات الوكالة التنفيذية الفيدرالية، من جانب، وضعت تعريفاً مثل: فئة للاختيار تختلف بشـكل ملموس... وليسـت في مصلحة الأفراد من أصول عنصرية، أو جنس، أو مجموعـة عرقية. وكقاعـدة للحكم عما إذا كانت فئات الاختبار مختلفة بشـكل ملمـوس فقد تم توفيرها - أي القاعدة - ونص مـا يعرف بقانون الـ٨٠٪ أنه إذا كانـت فئة الاختبار لمجموعة ما ضمن ٥/٤ مـن الفئة لمجموعة بدرجة أعلى، فإن الوكالة المنفذة لا تعتبر عموماً وجود أثر عكسي.

٢- وتطلبت إرشـادات لجنة فرص العمل المتساوية صلاحية أو شرعية كل عنصر من عناصر عملية الاختيار يسـتخدم في شغل وظيفة. وفي الواقع، هذا يعني القيام بتحريات حول الأثر العكسـي لجميع عناصـر الامتحانات حتى لو أن الامتحانات ككل لـم ينتـج عنه أثر عكسـي. وبالمقارنة، نصت إرشـادات الوكالـة التنفيذية الفيدرالية (Fea) على أن الأثر العكسـي يتقرر بالنسبة لكامل عملية الاختبار لكل فئة وظيفية. وإذا لم يوجد أي أثر عكسـي إجمـالاً، فإنه لا يوجد التزام لتحديد صحة أو مشروعية عناصر الاختيار المتعددة. وإذا حدث ذلك، فإنه حينئذ ينبغي تحليل كل عنصر، وتحديد صحة كل عنصر يتضح أن له أثراً عكسياً، هذا إذا كان المخدِّم يريد استخدام هذه العناصر.

٣- وبينمـا عبّـرت لجنـة فـرص العمـل المتسـاوية تفضيلهـا لمعيـار ذي صلـة بالصحـة أو المشـروعية، فـإن الوكالـة التنفيذيـة الفيدراليـة أشـارت «أن المبـادئ المقبولـة عمومـاً والتي حددتهـا مهنة المجـالات النفسـية لا تقر بهذه الأفضليـة، لكنهـا تدعـو للتفكيـر فـي اسـتخدام المعيـار ذي الصلـة، والمحتوى، أو إسـتراتيجيات صحة التصميم وذلك حسبما هو مناسب». وإضافة

لمشكلات أخرى تمت مناقشتها مسبقاً فإن الدراسات حول صحة المعيار ذي الصلة غالباً ما تكون هذه الدراسات صعبة التنظيم بسبب أن الإدارات الصغيرة لا تريد اختبار أو توظيف أفراد بالقدر الكافي في تصنيف وظيفي واحد بما يعطي عينة إحصائية كبيرة بقدر كاف للقيام بتحليل ذي معنى وإجراء مقارنة درجات الاختبارات ومقاييس الأداء. وأنه في الإدارات الكبيرة، فإن العينة عادة كبيرة بالقدر الكافي فقط في تصنيف محدود للوظائف.

٤- وطالبت لجنة فرص الاستخدام المتساوية للمخدمين (Eeoc)، أنه خلال عملية تحديد صحة إجراءات الاختبار، يجب أن يكون المخدمون قادرين على إبراز أن الإجراء البديل ذي الأثر العكسي البسيط لا يوجد (لديهم). وإن الاعتراض الرئيسي لهذا المعيار هو أنه قد يعني بحث كوني (من الكون) لا ينتهي لبدائل ذات آثار عكسية أقل. ونصت إرشادات الوكالة التنفيذية الفيدرالية (Federal) (Fea) (Executive Agency) أنه خلال دراسة الصحة أو المشروعية ينبغي على المخدم أن يحاول إيجاد ويستخدم إجراءات لها القليل جداً من الأثر العكسي بقدر الإمكان. وإنه بمجرد الجهد بالثقة الطيبة قد حدث. وأن الإجراء الذي تم اختياره قد اتضح أنه صحيح ومشروع، فإن المخدم ليس عليه أن يسعى لبدائل أخرى.

٥- وأخيراً فإن إرشادات لجنة فرص العمل المتساوية (EEoc) طالبت أن تتم صلاحية الاختبارات لكل مجموعة من الأقليات للتأكد أنه لا توجد فروقات في الصلاحية. وأن صحة الفروقات هي موقف يحتوي فيه الاختبار على معيار صلاحية يحتوي بشكل كبير لفئات مختلفة وبحسب الجنس، أو المجموعة الاثنية. وواضح أن استخدام الاختبار الذي من شأنه المبالغة أو التقليل من أداء الوظيفة لمجموعة من المجموعات الأقلية أو غيرها قد يكون إجراء غير عادل. وكانت إرشادات الوكالة التنفيذية الرئاسية (Fea) أقل صراحة بسبب أنها ببساطة أوصت بتجميع البيانات بشكل منفصل لجميع المجموعات وذلك لتقرير عدالة الإختبار.

وتم أخيراً بعد مفاوضات موسعة في عام ١٩٧٨ الوصول إلى اتفاقيات حول إرشادات منسقة أو متماثلة Uniform Guidelines لإجراءات اختيار الموظفين (Federal, Register, 1979) وعموماً فإن هذه الإرشادات كانت لصيقة بتلك التي صدرت من الوكالة التنفيذية الفيدرالية. إن الإرشادات المنسقة أو النظامية Uniform Guidelines ليست بالقوانين، لكنها أصبحت ذات تأثير رئيسي بسبب أن المحكمة العليا قالت إنه بحسب التفسير الإداري للوكالات المنفذة فإنها تستحق احتراماً عظيماً.

ومـــع ذلك، حين تثار خلافات قانونية، فإن المحاكـــم تصدر القرار النهائي حول صحة متطلبات الاختبار وعمّا إذا كان المخدِّم قد استوفى أو لم يستوف هذه المتطلبات.

وبجانب مسألة التكلفة التي يتحملها المخدمون، فإن الإرشادات المنسقة/النظامية قد خضعت للانتقاد كوســيلة فنية غير عقلانية في بعض الجوانب، وغير واضحة في جوانب أخرى كثيرة، وأنها تتطلب عمليات خطط للسجلات مبالغ فيها. ومع ذلك، فإن جهوداً لتغييرها قد واجهت معارضة سياســية قوية. وعلى كل حال، فإن الحقيقة هي أنه في ضوء تاريخ طويل بضغط قليل نسبياً للنظر في صحة الاختبارات، فقد وجدت إدارات شئون الموظفين الحكومية نفسها أنها مطالبة بالتأكد من صحة الاختبار، لعدد كبيـــر من اختبارات الاختيار وذلك لأســـباب تقدمت بها لجنة فرص العمل المتســـاوية (Eeo). وإن استيفاء كامل متطلبات الإرشادات النظامية سوف تستمر بوصفها عنصر تحدٍّ أمام المختصين الحكوميين. وأن الحواجز الفنية، والتنظيمية، والسياسية للتحقيق الكامـــل لهذا الجانب من مبدأ الجدارة هي حواجز قوية يصعب التغلب عليها. ومهما كان العمـــل المثالي بعيد المنال، فإن التأكد من صحـــة الاختبار أصبح الآن هدفاً مهماً لنظم شئون الموظفين الحكومية وأن كلاً من معايير الاختيار سوف يتم استعراضه في الأقسام التالية.

[شرط] الحد الأدنى من المؤهلات Minimum Qualifications:

إن الســـبب في فرض شـــرط الحد الأدنى من المؤهلات مثل مدى ونوع التعليم، أو التدريب أو القدرات البدنية، والخبرة هو تصفية المتقدمين ممن هم حقاً لا يحتمل أن يكونوا قادرين للقيام بالمهام والمسئوليات الملازمة للوظيفة. والأمثلة لذلك هي مطالبة المتقدمـــين للوظائف القانونيـــة حيازتهم على درجة من مدرســـة للقانون معترف بها، تطالب رجال إطفاء الحريق أن تكون لديهم المقدرة على رفع وحمل وزن معين، ومطالبة المتقدمين للوظائف العليا الإدارية أن تكون لهم خبرة مسبقة في وظائف مماثلة أو ذات صلة. وقد يطلب شرط الإقامة بالولاية أو المحلية التي سوف يخدم المتقدم بها.

وإن المعيار الرئيسي لشرط الحد الأدنى من المؤهلات هو أن هذه المؤهلات ضرورية للأداء في الوظيفة، وأن ذلك لا يحرم الأشخاص بطريقة جزافية ممن يمكن أن يكونوا قادرين على أداء الوظيفة أو يحرموا من فرصة المنافسة. وحتى قريب، فإن تأسيس/ تأكيد صلاحية الحد الأدنى من المؤهلات لم يحظ بالإشـــادة إلا قليلاً، وأن حكم فنيي شـــئون الموظفين كان كافياً على أفضـــل حال لتقرير تلك الصلاحيـــة. وللتنبؤ بقدرة

المتقدمين النسبية للأداء، فإن الحد الأدنى من المؤهلات، مثل دبلوم من مدرسة ثانوية عليا لعمال الحراسة، سائقي الشاحنات، وعمال تشغيل الماكينات، فإن شرط الحد الأدنى أمر يدعو للتساؤل. وعملياً، يجب على المخدمين الحكوميين الآن أن يكونوا على استعداد لتقديم أدلة مقنعة لشرط الصلاحية بسبب أن المحاكم تلقائياً أو كإجراء روتيني تسقط شرط الحد الأدنى من المؤهلات التي لا يمكن إبرازها منطقياً على أنها ذات صلة لمتطلبات وظيفة بذاتها. والاتجاه حالياً، هو إزاحة متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات التي لا يمكن إثبات صلاحيتها مع إضافة مرونة تسمح باستبدال التعليم بالخبرة حتى نقطة معينة (والعكس صحيح)، وبضم التعبيرالساري «أو أي تدريب وخبرة مساوية مجتمعتين».

وقد يفرض بعض الحد الأدنى من المؤهلات لسبب قانوني أو لسياسة اجتماعية. الإقامة، العمر، ومتطلبات وضع المواطنة، برغم أن هذه ليست بالضرورة ذات صلة بأداء الوظيفة، إلا أنها قد تخدم أغراضاً واسعة: سياسية، واجتماعية أو اقتصادية. وأنه ليس من غير العادي لمصالح/إدارات الشرطة أن تطالب بتقييم ضباطها في المدينة أو المقاطعة التي يعملون بها وذلك لبناء علاقات فعّالة مع المجتمع. وأن القوانين القومية لتشغيل الأطفال قد أجيزت لحماية الأطفال من الاستغلال من قبل المخدِّمين، حتى ولو كان الطفل ذو الـ ١٣ عاماً موهوباً للغاية فإنه لا يجوز قانونياً عمله في وظيفة مبرمج حاسب آلي في حكومة محلية - أي محلية - وقد أصدرت محكمة الاستئناف العليا في عام ١٩٨٧م، قراراً أنه بإمكان ولاية نيويورك أن تجعل شرط المواطنة بالولايات المتحدة مطلباً لوظائف الشركة، وذلك على أساس أن وضع السياسة هي المسئولية الحصرية للمواطنين وأن استخدام صلاحية التصرف من قبل ضباط الشرطة شكل من أشكال صنع السياسة (Foley V. Connelie, 1978) إن هذه الأنواع من المتطلبات رسخت بقوانين فيدرالية، وولائية أو محلية، لذلك فإن وكالة شئون الموظفين ليس لها التصرف في تطبيقها بما يتجاوز تقرير عما إذا كان لها الحق أو لم يكن ذلك في مناقشة تغييرات في القانون.

التدريب والخبرة السابقتان Previous Training And Experience:

قد تستخدم تقييمات التدريب والخبرة مجتمعين مع الامتحانات التحريرية والشفهية لإيجاد تقييم أكثر تكاملاً للمتقدمين من حيث المعرفة، والمهارات، والمقدرات Ksas. وفي حالات أخرى، فإن الامتحان التحريري والشفهي قد لا يكون عملياً، وأن

تقييم التدريب والخبرة كما تعكسـها السيرة الذاتية للمتقدم يكون هو كامل الامتحان. وهذا، كما سـبقت ملاحظتـه، يكون مثالاً للامتحـان غير المجمّـع Unassembled Examinations بسـبب أن المتقدمين لم يتجمعوا في صعيـد واحد للجلوس لاختبار تحريـري. وقد لا تتواجد في بعض الحالات اختبارات تحريرية مناسـبة أو أنه تكون غيـر ذات ضرورة بسـبب أن المتقدمين قد سـبق لهم النجاح من قبـل في امتحانات الترخيص أو الدرجات اللازمة لمزاولة مهنهم (مثلاً، القانون، الطب، الهندسة، العمل/ الخدمـة الاجتماعية). وقد أوضحت الخبرة أن أشـخاصاً كثيرين ممن تأهيلهم عال لا يتقدمون بطلباتهم لوظائف حكومية إذا كان ضرورياً أن يجلسـوا لاختبار تحريري، وذلك لاعتقادهم أن درجاتهم الجامعية، ووثائقهم وتراخيصهم المهنية، وخبراتهم ينبغي أن تكـون كافيـة لتوضيح مقدراتهـم. وإن الامتحانات غير المجمّعة تسـتخدم غالباً في الخدمـة الفيدرالية، وفي بعض الحالات في مسـتوى الدخول الابتدائي لوظائف المهنة. وأن بعضاً من هذه الامتحانات يسـتخدم فـي حكومات الولاية والبلدية. وإن تقييم التدريب والخبرة، زائداً امتحاناً شـفهياً، يعتبر تجميعاً يتواجد عادة على جميع مستويات الحكومة.

ويقـوم تقييم التدريب والخبـرة على مفهوم متكامل في كثيـر أو قليل من المعرفة والمهـارات والقدرات المطلوبة في الوظيفة. ويتم ترتيب المتقدمين بواسـطة ممتحنين ذوي خبرة حسـب المدى الـذي لديهم من هذه المعرفة والمهـارات والقدرات، وتخضع هذه العملية بكل تأكيد للحكم التقديري. ويعتقد كثير من خبراء شـئون الموظفين أن أكثـر طريقة فعالية في الحـد من أثر محتوى التقدير الشـخصي في عملية التقييم هي اسـتخدام طريقة عناصر الوظيفة. فعناصر الوظيفة تتكون من متطلبات رئيسية للحصـول على النجـاح في الأداء. وباسـتخدام هذه الطريقـة - تحليل الوظيفة - يتم ترتيب المتقدمين باسـتخدام عدة أنواع من الشـواهد تقـرر قبولها لبيان المقدرة النسـبية في مختلف عناصر الوظيفـة. مثلاً، التقديرات لعنصـر الوظيفة «المعرفة بنظريـة الإلكترونيات»، تقوم على شـاهد مثل خدمة مؤكدة فـي تحليل الرياضيات، ممـا يتطلب معرفة بالنظرية الإلكترونية أو أن يكون للمتقدم سـجل متميز من خلال دورات دراسـية في النظريةالمتقدمة أو درجات بين (٨٥-١٠٠) في امتحان النظريات .(Maslow, 1968)

الاختبارات التحريرية Written Tests:

تستخدم الاختبارات التحريرية بشكل موسّع في الخدمة العامة وذلك لقياس المعرفة أو المهارات الوظيفية. وقد تقوم وكالات شئون الموظفين بتصميم الاختبارات أو حيازتها بالشراء من منظمات استشارية أو غيرها مثل الجمعية الدولية لإدارة شئون الموظفين (Internationl Personnel Management Association) هذا وإن الإدارات الصغيرة خاصةً ليست لديها الخبرة الفنية أو الموارد المالية التي تحتاج إليها في تطوير وتأييد صحة الاختبارات الخاصة بها. وتعتبر اختبارات الخيارات المتعددة هي الأكثر شيوعاً في الاستخدام. وتعتبر امتحانات المقالة نادرة، لسبب رئيسي هو صعبة التصميم، وأنها تأخذ وقتاً طويلاً لوضع درجتها، وأيضاً هي عرضة لمختلف التفسيرات أو التأويل والتحيّز من جانب القراء. وبالرغم من المشكلات الخاصة بصحة الاختبارات التحريرية وأثرها العكسي إلا أنها من الممكن أن تستمر كالطريقة الأكثر تحكماً لتقييم المتقدمين لتنوع كبير من وظائف الخدمة المدنية. وتعتبر هذه الاختبارات بالنسبة لمصالح ووكالات شئون الموظفين أكثر ملاءمة إدارياً وتوفر قاعدة كبيرة وتبدو موضوعية في ترتيب المتقدمين. ولا يعني هذا على أي حال أنها بالتساوي ذات شعبية أو أكثر شيوعاً بالنسبة لإدارة الوكالة والمتقدمين للوظائف.

وتعليقاً على الاختبارات التحريرية لمستوى الدخول الابتدائي للوظائف المهنية تلك الاختبارات التي صممها مكتب شئون الموظفين (Opm) للوظائف التي يطلق عليها «وظائف المستقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا» (Administrative Careers With America Or(Acwa) فإن مجلس حماية نظم الجدارة (The Merit Systems Protection Board(Mspb) انتهى في عام ١٩٩٠ إلى القول إن هذه الاختبارات لديها الإمكانية لتكون طريقة ذات كفاءة وغير مكلفة للقيام بعملية الاختيار حين تكون الوكالة استخدمت عدداً كبيراً من الموظفين من بين عدد كبير من المتقدمين. وبحلول عام ١٩٩٤، على كل حال، خلص مكتب المحاسبة العامة (Gao) إلى حقيقة أن هذا ليس هو الموضوع - أي الاختبارات التحريرية - بسبب أن الوكالات أوضحت أنها عموماً وجدت طرقاً بديلة للتوظيف بما يقابل احتياجاتها بشكل أفضل (U. S. General Accounting Office, 1994, P. 3) وأنه حسب ما أورده مكتب المحاسبة العامة (النص التالي):

«ذكر موظفو التوظيف بالوكالة أنهم يفضلون طرقاً أخرى للتوظيف لوظائف المستقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا (Acwa) للعديد من الأسباب. إنهم - أي الموظفين - يعتقدون أن استخدام شهادات وظائف المستقبل الوظيفي تستغرق وقتاً طويلاً مقارنة

باســتخدام طرق أخرى للاستخدام. وإن الوكالات تتلقى شهادات (Acwa) من مكتب شئون الموظفين بمجرد طلبها منهم، لكن الوكالات قد تحتاج أو تأخذ عدة أسابيع لـ (١) الاتصال بالمتقدمين للتوظيف (٢) اســتلام ومراجعة سيرهم الذاتية (٣) إجراء المقابلة الشخصية معهم (٤) التدقيق في الخدمة السابقة، والتعليم، والخبرة. وبرغم أن هذه الخطوات مطلوبة حين تستخدم الوكالات طرقاً أخرى للاستخدام، إلا أنها يمكن غالباً أن تكتمل في وقت مبكر في العملية - أي عملية الاستخدام (ص ٣-٤)».

ولاحــظ مكتب المحاســبة العامة (Gao) مشــكلات أخرى في وظائف المســتقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا (Acwa) كأداة للاســتقطاب والاختيار للاســتخدام، بما في ذلك ما يلي (من المشكلات):

- إن المتقدمين الذين فقدوا الرغبة في الخدمة الفيدرالية فشلوا في التجاوب لتحريات الوكالات أو أنهم تنازلوا عن النظر في أمرهم بالنسبة للوظائف، الأمر الذي زاد من بطء العملية [عملية الاستخدام].
- إنه تحت الشروط التي فرضها قانون الثلاثة وتفضيل قدماء المحاربين، فإن الوكالات واجهت صعوبة في تحقيق أهداف النشــاطات الإيجابية بالنســبة للنساء وذلك عن طريق شهادات وظائف المستقبل الوظيفي الإدارية مع أمريكا (Acwa).
- إن معظــم المتقدمــين، وجدوا أن خبرتهم مع وظائف المســتقبل الوظيفي مع أمريكا خبرة مخيبة للآمال، وأن مسوحات مكتب المحاسبة العامة كشفت أن ٨٥٪ من الذين أجابوا عن المسوحات كانوا غير مقتنعين ببعض جوانب العملية.
- اعتقد أكثر من نصف من أجابوا عن استبانة مكتب المحاسبة العامة أن فرصهم في الحصــول على وظيفة فيدرالية متميزة أو جيــدة بعد الحصول على درجاتهم وذلك لأنهم لم توفر لهم معلومات كثيرة عن أنماط الاســتخدام التي كان ينبغي أن تكشف أن نســبة ضئيلة من أولئك الذين حصلوا على درجات النجاح قد تم اســتخدامهم؛ وخلال فترة ســنتين، تم إجراء ٣٠٠,٠٠٠ امتحــان، وكان هناك أكثر من ١٨٢,٠٠٠ حصلوا علــى درجات النجاح، و٣٢٢٨ متقدماً قد تم اســتخدامهم (U.S. General Acounting Office, 1994, Pp 4-5).

ويقدم الجدول (٤-١) مؤشــراً واضحاً عن مدى تفضيل الوكالات الفيدرالية بدائل للاســتخدام لوظائف المستقبل الوظيفي مع أمريكا (Acwa). وبموجب برنامج المنحة الدراســية للمتقدمين، فإنه يمكن للوكالات الفيدرالية توظيف المتقدمين ممن درجتهم (٣,٥٠)، أو متوســط درجــة أفضل أو ممن تخرجــوا وكانوا من الــ١٠٪ الأوائل في

فصولهم. ولم يكن هؤلاء الأفراد مطالبين باختبار وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa). وبموجب تعديل تعيينات قدماء المحاربين، فإن بمقدور الوكالات استخدام قدماء المحاربين المستحقين للوظائف المستثناة التي لا تخضع للمنافسة. (كما) يمكن استخدام الموظفين المؤقتين إلى مدة أربع سنوات دون تصديق مكتب شئون الموظفين (Opm). وقد لاحظ مكتب المحاسبة العامة (Gao) أن الوكالات غالباً ما تشغل الوظائف الدائمة بموظفين مؤقتين من أجل الإسراع في عملية التوظيف، ومن أجل التهرب من الحدود القصوى لمستويات الخدمة الدائمة، «ومن أجل استخدم موظف يتم اختياره ولا تستطيع شهادة مكتب شئون الموظفين الوصول إليه» (.U. S .(General Accounting Office, 1994, P.6

وتوجد مرونة إضافية عن طريق التعيينات المستثناة حسب الجداول A وbو c والتي يمكن أن تشمل وظائف في حرف أو مهن وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) وأخيراً، فإنه يمكن شغل الوظائف عن طريق إعادة التكليف بمهام وظيفية، التنقلات، والإعادة للخدمة، والترقيات ضمن مهن وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) دون الجلوس أو النجاح في اختبارات هذه الوظائف U.S. General Accounting Office, 1994, Pp 6-7 (Acwa). فرضاً (بقبول) لتجربة مع عملية وظائف المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) والسجلات الدائمة للمستحقين: قرر مكتب شئون الموظفين أن يضع طريقة تصفية اختيارية للوكالات، وأن يتقدم المتقدمون الآن لوظيفة محددة إما مباشرة عن طريق الوكالة أو إلى مكتب شئون الموظفين Ban, 1997,P.197-198 (Opm).

الجدول (٤-١) التعيينات في المهن التي يغطيها المستقبل الوظيفي للإدارة مع أمريكا (Acwa) السنوات المالية ١٩٩١و١٩٩٢

نوع التعيين	عدد التعيينات
وظائف (ACWA)	٧٩٧,٢
المتميزون من المنح الدراسية وتعيينات أخرى مباشرة	٩٠٥,٨
تعديلات تعيين قدماء المحاربين	١٩٤,١١
المؤقتون	٧٣٣,٣
المستثنون	٥٧٤,٥
إجراء التعديلات/التنقلات الداخلية	٠٠٢,١٥
المصدر (U. S. GENERAL ACOUNTING OFFICE, 1994)	

اختبارات الأداء Pereformance Tests:

يعني اختبار الأداء، ببساطة سؤال المتقدم للوظيفة أن يؤدي المهام المهمة التي تتعلق بأداء الوظيفة، وأن هذا الاختبار لابد أن يحكي أو يعكس الجوانب الرئيسية في الوظيفة. وإن جميع أنواع المعرفة والمهارات والقدرات من الناحية النظرية، يمكن أن يتم الاختبار بشأنها باستخدام اختبارات الأداء، لكن جميعها يمكن أن تستخدم لتقييم المهارات مثل السرعة والدقة في الطباعة، تشغيل السيارات والمكينات، والقيام بمهام محاسبية. إن محاكاة وظائف ومواقف معقدة أمر صعب فنياً وذا تكلفة. وإنه مع تزايد تقدم تقنيات الحاسب الآلي وبرامجه SoftwarE، فإنه من المحتمل أن يتم تقييم مجموعة مركبة ومعقدة من المعرفة والمهارات والقدرات باستخدام اختبارات الأداء، مثل تلك التي تستخدم الآن في المحاكاة لاختبار مدى استجابة الطيارين لسلسلة من المواقف التي سوف (أو أنه من المحتمل) أن يواجهوها في واقع الحياة.

وتوفر امتحانات الأداء، مقارنة بالأنواع الأخرى من الاختبارات، توفر مقاييس مباشرة للغاية عن كيفية أداء المتقدمين لسلسلة من عناصر الوظيفة. وطبقاً لذلك، فإن هذه الاختبارات تعتبر في ظاهرها ذات صحة أو مصداقية عالية، وهي من منظور الشخص الذي يخضع لها، تعتبر شيئاً ملموساً.

وإذا كان الاختبار ذا علاقة واضحة بالوظيفة، فإنه من المحتمل أن ينظر إليه على أنه أمر عادل وموضوعي. ولهذه الأسباب، يتحول كثير من الإدارات إلى اختبارات الأداء حين يكون ذلك ميسوراً من المنظور الفني، ومن منظور الميزانية. إلا أن عائقاً رئيسياً في ذلك هو التكلفة حيث غالباً ما يتطلب الاختبار حيازة وصيانة معدات وكلفة، مع ارتفاع في تكلفة الموظفين ذوي العلاقة بتلك الاختبارات.

الامتحانات الشفهية Oral Examinations:

يستخدم أحياناً كل من المصطلحين «امتحان شفهي» و «مقابلة» للدلالة على أمر واحد، إلا أن المقابلة تشير خاصةً إلى الاجتماع الذي يجريه موظف الجهة المخدِّمة مع الأشخاص الذين نجحوا في السابق في اختبارات التأهيل أو الامتحانات، وصدرت الشهادة بأنهم أشخاص مستحقون للتعيين. ونحن نستخدم المصطلح «امتحان شفهي» إشارة إلى دورة السؤال والجواب التي تُجرى شفاهة لقياس المؤهلات

الأساسية. وإن الوزن أو الأثر الذي يخصص لنتائج الامتحان الشفهي يتغير مع الأهمية التي تخصص لمقدرة الموظف في نقل أفكاره شفاهة، وأن يتعامل بتفاعل مع الآخرين. وتحمل معها هذه القدرات - قدرات الموظف - غالباً وزناً كبيراً في وظائف الإدارة، لكن من المحتمل أن يكون أثرها قليل نسبياً على مجموع درجات الامتحان الكلية بالنسبة للوظائف الفنية أو اليدوية. (هذا) وتستخدم الامتحانات الشفهية بدرجة موسّعة لوظائف الإدارة العليا والوظائف الإدارية لكن ليس من غير العادي لهذه الامتحانات أن تكون أيضاً جزءاً من حاشدة الاختبار لوظائف الدخول للمستوى المهني الأول. وتعتبر نتائج الامتحانات الشفهية قابلة ضمنياً للتحريف من قبل تحيز المتحن أو ضعف تصميم محتوى وعملية الامتحان أو كلا الأمرين: لذلك فإنه لمعالجة هذه المشكلات، يجب أن يخطط جيداً للامتحانات الشفهية من حيث السلوكيات وردود الفعل التي تتم ملاحظتها، ومقاييس التقييم التي تستخدم، والإجراءات التي تتبع في إجراء عملية الامتحان الشفهي (U. S.Office Of Personnel Management, 1979)، وينبغي على الممتحنين أن يسجلوا ملاحظاتهم في ضوء منظومة قياسية، وذلك للتأكد من تناغم وثبات الامتحانات. وإن تدريب من يقومون بإجراء الامتحانات أمر مهم للغاية بسبب أن خبراتهم الفنية هي الأساس في الثقة في صحة التقييمات التي (يسجلونها). وإن ضم النساء وأعضاء من مجموعة الأقليات في لجان الامتحانات إجراء يقلّل إمكانية حدوث التمييز (العنصري أو غيره بين الأشخاص). كما أن هذا الضم قد يزيد من احتمال أن النساء والأقليات سيكون لهم ثقة في عدالة عملية الاختبار.

اختبار الأداء الشفهي لمجموعة من الأفراد The Group Oral Performance Test:

إن امتحان الفرد هو الشكل (أو النمط) الأكثر شيوعاً في الاختبار الشفهي. لكنَّ هناك نوعاً آخر هو اختبار الأداء الشفهي لمجموعة [من الأفراد]. وفي الاختبار الشفهي للمجموعة، يتجمع المتقدمون في مجموعات صغيرة، ويحدَّد لهم موضوع للمناقشة. ويقوم الممتحنون من الخدمة المدنية بتعيين كيف يكون أداء المتقدمين خلال المناقشة، خاصة كيف يكون تفاعلهم مع أعضاء المجموعة الآخرين. ويجادل المدافعون عن الاختبار الشفهي للمجموعة، يجادلون بالقول إن الاختبار يبين كيف أن المتقدمين يفكرون لو أنهم كانوا وحيدين بأنفسهم، ولأن دور الممتحنين ينحصر في الإنصات فقط، فإن ذلك يتيح لهم وقتاً أكثر للملاحظة بعناية.

وكما يشير النقاد، على كل حال، فإن اختبار المجموعة يتم وكأن المجموعة في مسرح، وأن المشاركين قد لا يتصرفون كما لو أنهم في موقف إداري عادي. وقد ينصرف غالباً انتباه الممتحنين، لذلك ربما لا يكون لهم وقت كافٍ لتقدير أو تقييم كل شخص كما لو أنهم كانوا في شكل لجنة مقابلة. وفضلاً عن ذلك، قد ينتهي الممتحنون بتقييم كل مشترك بحسب أداء المجموعة وذلك بدلاً عن المتطلبات الفعلية للوظيفة المعنية. وبمعنى آخر، فإن اختبار المجموعة يثير اهتمامات كبيرة من حيث صحة الاختبار والاعتماد عليه. وكإجراء للتعويض عن هذه الالتزامات، فإن بعض الإدارات تستخدم الأسلوبين: الامتحان للأفراد، والامتحان الشفهي للمجموعة، ثم تأخذ المتوسط من درجات المتقدم في كلا الأسلوبين من الامتحان.

التقصي عن خلفيات المتقدمين Background Investigations:

تستخدم التحريات عن خلفيات (الأفراد عموماً) لمختلف الأغراض. وأنها بالنسبة لمعظم وظائف الخدمة المدنية مراجعة روتينية تتم عن طريق البريد والهاتف. وبالنسبة لبعض فئات الوظائف، فإن المتحرين (موظفي التحريات) الذين تستخدمهم وكالة شئون الموظفين المركزية يقومون بزيارة ومقابلة المخدمين السابقين (للمتقدمين للعمل) وكذلك لآخرين ممن لهم معرفة مباشرة بالإعداد التعليمي للمتقدم، الخبرة في العمل، المقدرات، والصفات الشخصية. وإن التحريات المكثفة والشاملة لخلفيات المتقدمين على مستويات الولاية والمحليات، تتم بالنسبة لوظائف منفذي القانون. كما أن مكتب التحريات الفيدرالي (Fbi) يقوم بتحريات تفصيلية وشاملة من حيث الولاء والمراجعة الأمنية Security Check وذلك بالنسبة للوظائف الفيدرالية التي لها صلة بالدخول على معلومات حساسة أو سرية. وقد أوكل مكتب شئون الموظفين (Opm) مؤخراً وظيفته ومهمة التحري عن خلفيات الأفراد بالتعاقد مع مؤسسة خاصة أسسها موظفون سابقون. هذا وإن المخدمين وقد واجهوا موارد ووقتاً محدودين، لا يجرون خلالها تحريات متكاملة عن خلفيات الأفراد بالنسبة لمعظم الوظائف. ولا شك أن التجاهل النسبي لهذه المرحلة (التحريات) من عملية الاختبار أمر يؤسف له لأن من عملوا مع، أو أشرفوا على المتقدمين في وظائف سابقة غالباً باستطاعتهم توفير معلومات أكثر أهمية مما يمكن الحصول عليه في مقابلة شخصية مع المتقدمين.

فترة التجربة The Probationary Period:

برغم أن فترة التجربة ليست اختباراً أو امتحاناً من الناحية الفنية، إلا أنها المرحلة الأخيرة في عملية تصفية المتقدمين، بصرف النظر عن مدى الجهد الذي بذل في جعل اختبارات ما قبل التخديم ذات صلاحية، إلا أنها - أي الاختبارات - قد لا تعمل على تصفية بعض المتقدمين الذين يفتقرون فعلاً المقدرة، والدافعية، أو عادات العمل المطلوبة للأداء المرضي بالنسبة لوظائف بذاتها. وإن فترة التجربة (وعادة تمتد من ستة أشهر إلى سنة) تُعطي المشرفين فرصة لتقييم مواقف الموظفين المستجدين وأن يصادقوا على التثبيت بالخدمة المستديمة فقط لأولئك الذين عملوا بمستوى مقنع. ويفتقر الموظفون تحت التجربة إلى حق الاستئناف أو أن لهم حقوق الملكية في وظائفهم، كما سيتم شرحه في الفصل (٨). ونتيجة لذلك، فإنه بالإمكان فصلهم بسهولة أكثر مما لو أنهم حصلوا على المركز الدائم - أي الخدمة الدائمة.

وكثيراً ما تعجز الإدارة عن اتخاذ الإجراء (بالفصل من الخدمة) مادامت فترة التجربة جزءاً مهماً من عملية الاختيار. وفي الواقع فإن نسبة مئوية بسيطة من المعينين وهذه النسبة في حالات كثيرة أقل من ١٪ هذه النسبة البسيطة هي التي تم فصلها أثناء أو بنهاية فترة التجربة. وهذا هو الوضع التقليدي الذي كان سائداً، وذلك بالرغم من أن الخطط التي تحث المشرفين على مطالبة موظف/مندوب التعيين أن يقر كتابة أن خدمات الموظف كانت مرضية، ومن دون وجود هذا الإقرار فإنه يتم إيقاف جميع مستحقات الراتب. ولا يحتاج الأمر إلى القول، إن الإجراء بتحويل الموظفين تحت التجربة تلقائياً إلى الخدمة الدائمة دون تقييمات بعناية للأداء أمر من شأنه أن يهدم عملية الاختيار.

نظرة عن قرب لكشوفات المستحقين التعيين وقضايا ذات علاقة Acloser Look At Lists Of Eligbles And Related Issues:

كما تمت ملاحظته سابقاً، فإن المتقدمين لكل وظيفة أو فئة من الوظائف، يتم تقييمهم وترتيبهم بحسب الدرجات التي حصلوا عليها في واحد أو أكثر من الاختبارات. وإن تحريات الخلفيات والكشف الطبي يستخدمان فقط بعد تقديم العرض المبدئي للتعيين. ويتم وزن كل اختبار حسبما قررته وكالة الخدمة المدنية من حيث الأهمية النسبية للمؤهلات التي تنوي قياسها. مثلاً، ربما تكون المهارات في الرياضيات مهمة جداً لوظيفة محاسبية، لكنها غير مهمة نسبياً في حالة كاتب ملفات أو سكرتير.

ولا يتم وزن الحد الأدنى من المؤهلات مادام المتقدم يجب أن يكون حائزاً لتلك المؤهلات حتى يمكن أن ينظر فيه لاحقاً. وتنطبق نفس القاعدة على تحريات الخلفية والكشف الطبي. ويتم ترتيب الاختبارات مرحلياً مع اعتبار الحد الأدنى من المؤهلات أولى الحواجز/العقبات، ومتى استوفى المتقدم أو المتقدمة شرط الحد الأدنى من المؤهلات فإنهما يخضعان لواحد أو أكثر مما يلي: تقييم للتدريب والخبرة، اختبار تحريري، أو اختبار أداء. وإذا تم استخدام ذلك، يأتي الامتحان الشفهي بعد ذلك، تتبعه تحريات عن خلفية المتقدم. ويعتبر هذا الترتيب اقتصادياً بمعنى أنه يضع الاختبارات الأكثر تكلفة ووقتاً في نهاية العملية حيث تكون الحاجة في النظر في عدد أقل من المتقدمين. وأنه لا معنى، مثلاً، لإدارة اختبارات خفة الحركة لكل شخص يتقدم لوظيفة إطفاء الحريق قبل أن يتقرر إن كان يستوفي شرط الحد الأدنى من التأهيل مثل حصوله على الدرجة المدرسية العالية.

وكما رأينا، فإن الكشف بأسماء الأفراد الذين نجحوا في الامتحان فإنه يشار إلى هذا الكشف «بكشف المستحقين» List Of Eligibles ويتم ترتيب المتقدمين في هذا الكشف بحسب الدرجات التي حصلوا عليها في الامتحان. وجرت العادة، أنه حين يتم توظيف الموظفين في الوكالات، التي لديها شواغر يراد شغلها، فإنها – أي الوكالات – تطلب من وكالة الخدمة المدنية أن تؤكد أو تشهد بصحة أسماء المستحقين من هذه الكشوفات بحسب الترتيب الوارد في قانون ولوائح الخدمة المدنية. ويوجد نوعان أساسيان من إجراءات الاستخدام التي تستخدم كشوفات المستحقين للتوظيف: سجل الاستخدام وفحص الحالة (للمتقدمين) Case Examinig. إن سجل الاستخدام هو عبارة عن عملية تستخدم فيها قوائم ثابتة لمرشحين مرتبين بحسب درجاتهم. وضعت هذه القوائم للمتقدمين لملء الشواغر بمجرد حدوثها. أما «فحص الحالة» للمتقدمين فإنه يتضمن الاستقطاب، فحص طلب المتقدم، وإصدار شهادة بالمرشحين لوظائف فردية محددة أكثر من استخدام سجل المتقدمين الذي سبق إنشاؤه (U. S. Merit Systems Protection Board, 1995, P. Vii) وأن «فحص الحالة» يعتبر حالياً أكثر طرق المنافسة استخداماً من قبل الحكومة الفيدرالية.

وكان إلى عهد قريب قانون (الثلاثة الأوائل المرشحين) هو النظام الأكثر شيوعاً لتأكيد أن الاختيار يكون من بين أولئك الذين في مقدمة قائمة المستحقين. وظهر هذا القانون من الناحية التاريخية كأداة لحماية نظام الجدارة وفي الوقت نفسه منح بعض التصرف لمسئولي التعيين. وكان الافتراض في ذلك هو أن درجات الاختبار تعكس

الفروقات الحقيقية في المقدرة على أداء العمل وأن ثلاثة هو عدد مناسب من الأسماء للترشيح لكل وظيفة شاغرة. وأن تفضيل قدماء المحاربين من واقع الممارسة، الذي نتج عنه منحهم درجات إضافية، باعتباره عنصراً يعمل على التمييز بين المرشحين متى تساووا في الدرجات، يبدو أن هذا التفضيل يؤدي إلى تحيز النظام لمصلحة قدماء المحاربين متى تم استخدام قانون الثلاثة ويجادل المدافعون عن «قانون الثلاثة الأوائل» أن ترشيح أسماء أكثر، أو ترشيح قائمة الناجحين في الامتحان، سوف يزيد من المجازفة في جعل المديرين التنفيذيين يستغلون الفرصة لجعل التعيينات تكون على أساس حزبي. وكانت بعض الإدارات قلقة جداً حول العدوى السياسية حتى إنهم طبقوا قانون المرشح الواحد، وأن قلة من حكومات الولايات والمحليات لا تزال تعمل على هذا الأساس أي نظام المرشح الواحد. وكلما تزايدت الأسئلة حول الصلاحية، فإن الاهتمامات بفرص العمل المتساوية تصاعدت، وتنامت الضغوط مطالبة بالمرونة، وتحرك المخدمون الحكوميون بشكل متزايد نحو الاتجاه المعاكس. وقد أجرت بعض الولايات مثلاً جانباً من التعديل على القانون بالسماح بالتأكيد على ترشيح الثلاثة الذين حصلوا على أعلى الدرجات، وهو إجراء ينتج عنه غالباً تأكيد ترشيح أكثر من ثلاثة متقدمين بسبب الروابط التي تعتبر هذا الإجراء عادياً. ولقد أصدر مجلس حماية نظم الجدارة (Mspb) في عام ١٩٩٥ تقريراً حول قانون الثلاثة المرشحين وانتهى المجلس بالقول إن هناك شواهد متزايدة تدعم الاستنتاجات التالية:

- لا يمثل قانون الثلاثة الطريقة الأفضل لتعزيز الاستخدام القائم على الجدارة.
- إن التفاعل بين قانون الثلاثة والمداخل الحالية لتفضيل قدماء المحاربين يؤدي في الغالب إلى نتائج ليست في مصلحة المديرين أو المتقدمين للوظائف، ويدخل في ذلك أولئك الذين يتمتعون بالأفضلية باعتبارهم من قدماء المحاربين (U.S. Merit Systems Protection Board, 1995, Pp Ix-X).

وأوصى مجلس حماية نظم الجدارة باستبدال قانون الثلاثة «بالمطالبة أن يقوم مسئولو الاختيار بالاختيار من عدد كافٍ من المتقدمين المؤهلين جيداً والذين يحولون إليهم من قبل مكتب شئون الموظفين، أو مكتب الاختيارات المفوض لذلك (صفحة X)». وبالإضافة إلى ذلك، فقد ورد في التقرير اقتراحٌ بلجوء الوكالات إلى نظام تقييم/تقدير الفئة (مثل النوعية والجودة والفئات المستحقة) الذي يستخدم بالمشروع التوضيحي لمصلحة الزراعة بالولايات المتحدة وذلك بدلاً من التقديرات الرقمية.

نشرة Bulletin:

هذا إعـــلان عن وظيفة شـــاغرة في مدينة ســـان جوســـي (SAN JOSE)، كاليفورنيـــا: محلـــل أول للبحوث والتطوير في مكتب رئيس مصلحة الشـــرطة. هـــذه الوظيفـــة مفتوحة فقط لموظفي مدينة ســـان جوســـي. الحـــد الأدنى من المؤهلات هـــو: أي حزمة من التدريـــب والخبرة تعادل إكمـــال درجة البكالوريا (BACOALAUREATE) من كلية أو جامعة معترف بها في مجال المحاســـبة، إدارة الأعمال، الإدارة العامـــة، أو أي مجال يؤدي إلى درجة البكالوريوس، وأربع سنوات في خبرة ذات مسئولية متزايدة في الإدارة العمومية وتحليل العمل الإداري في مجال شـــئون الموظفين، والميزانية، والمالية وتحليل الطرق التنظيمية، ويدخل في ذلك تحليل عمل هيئة الموظفين. ويجب حيازة رخصة قيادة ســـارية المفعول إذ إنها من المتطلبات.

العلاقـة غيـر اليسـيرة بيـن المنافسـة والصلاحيـة وفـرص العمـل المتسـاوية: مـن الامتحان المهنـي والإداري إلى المسـتقبل الوظيفي الإداري مـع أمريـكا (The Uneasy Relationship Between Competitiveness, Validity And Eeo:from Pace To Administrative Careers With America):

يُعتقد أنه بالنســـبة لأولئـــك الذين يرون أن مبدأ الجدارة هـــو أفضل الممكن، وأنه بموجبه يكـــون لدى المخدمين الحكوميين عمليات تنافســـية عالية في الاســـتقطاب، مستخدمين في ذلك اختبارات ذات صلاحية للاختيار، ومهما كان الأمر فلا تؤدي إلى أثر عكسي، إلا أنه لسوء الحظ كما تؤكد تجربة الحكومة الفيدرالية مع الجهود لتطبيق امتحانات التصفية لمستوى الدخول كما يوضح ذلك بالنسبة للمهنيين والإداريين، فإنه والأمر كذلك يصعب تحقيق مخرجات مثالية.

وإن الشـــكوى المزمنة من نظام الجدارة التقليدي بالنســـبة لعمليات الاســـتقطاب، والامتحـــان، والاختيـــار أنها بطيئة إلى الدرجـــة أن كثيراً من المؤهلـــين بدرجة عالية يصبحـــوا محبطين حتى إنهم يقبلون عروضاً من جهـــات أخرى. وإن التأخير المطوّل بالنســـبة للوظائف المهنية والإدارية على الدخول في الخدمةالفيدرالية، غالباً ما يكون نتيجة للرقابة المركزية على ترتيب والتصديق على المتقدمين في وظائف الوكالات المعلن عنها. وإن المنطق من وراء هذا الإجراء هو أنه الطريقة التي يعتمد عليها أكثر للتأكد

أن جودة المتقدمين المؤهلين هم الذين يحالون إلى الوكالات للاختيار عن طريق عملية عادلة، وهكذا، تتم حماية الجدارة من المثالب المحتملة على مستوى الوكالة. واستخدم مكتب شئون الموظفين (OPM) في عام ١٩٨٢، امتحاناً تحريرياً على مستوى القطر لترتيب المتقدمين على مستوى الدخول المبدئي لوظائف المستقبل الوظيفي للمهنين والإداريين (PAOE). إن آلافاً من خريجي الكليات جلسوا في كل عام لهذا الامتحان. وقد تم استبعاد امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين واستبدل بنشاط يناسب القاعة/الفصل ويتحدى الصلاحية (صلاحية النشاط) وخلال العام ١٩٨١، تم التفاوض حول مرسوم بالموافقة يتطلب أن يوقف مكتب شئون الموظفين (OPM) استخدام امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين باستبداله باختبارات تحريرية محددة للوظائف وهي الاختبارات التي لم يكن لها أثر عكسي على الأقليات.

وكان مكتب شئون الموظفين، قبل مرسوم الموافقة قد ذهب إلى مدى بعيد لتثبيت صلاحية امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. وكانت الخطوة الأولى هي تحديد القدرات المهمة للأداء الناجح في وظائف امتحان المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين، وتقرير كيفية قياس هذه القدرات. وقد تم اختيار سبع وعشرين مهنة في امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين وهي تمثل نحو ٧٠٪ من تعيينات امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين خلال أوائل أعوام ١٩٧٠ وتم اختيار هذه المهن للتحليل العميق. وقد قام كبار المشرفين في هذه المهن بإعداد قوائم بمهام الوظائف في الـ٢٧ مهنة، وقاموا بتقييم الأهمية النسبية لتلك المهام، وقيموا المعرفة والمهارات والقدرات المطلوبة حسب أهمية كلٍّ للأداء الوظيفي الناجح.

ويتناغم تحليل مكتب شئون الموظفين مع المعرفة والمهارات والقدرات وسمات أخرى تم التعرف عليها في الـ٢٧ مهنة في امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين مع تلك التي وردت في الاختبارات الأولى، وتمت كتابة أسئلة الامتحانات التي تشابه تلك التي كانت في الاختبارات السابقة. وبعد أن تمت إدارة امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنين والإداريين قام مكتب شئون الموظفين بوضع قاعدة ترتبط بصلاحية الدراسات التي أوضحت وجود علاقة إيجابية بين درجات الاختبار ودرجات الأداء الوظيفي للأشخاص من الذين هم أصلاً في وظائف في المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين (مثل الممتحنين في مطالبات الأمن الاجتماعي) (مثل البحوث التي تُجرى حول الصلاحية والمتزامنة مع هذه الدراسات).

إن القـــدرات العمومية التي وجدت ضرورة لها للأداء الناجح في الوظيفة بوظائف المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين تضمنت ما يلي:

١- المهــارات الشــفهية، بمعنى المقدرة لفهــم وترجمة مواد فنية مقــروءة، والاتصال الشفهي بفعالية وكتابة.

٢- إصــدار الأحكام، أو المقدرة على صنع قرارات أو اتخاذ إجراء في حالة غياب تام للمعلومة وأن يحل المشكلات بإشارة إلى الحقائق المفقودة أو الأحداث للوصول إلى النتيجة الأكثر منطقية.

٣- التقديم للوظيفة، ذا الصلة بالمقدرة في الكشــف عن العلاقات الضمنية أو المبادئ في بيانات محددة وذلك بواسطة بناء واختبار الفرضيات.

٤- الاستنتاجات، بمعنى المهارة في كشف تداعيات الحقائق والتطبيق المنطقي للمبادئ العامة لمواقف محددة.

٥- الأرقام ذات الصلة بالقدرات، مثل تأدية عمليات حسابية وحل مشكلات كمية حين لا يكون هناك مدخل محدد أو قاعدة تم تحديدها.

إن امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين لها أثر متباين أو عكسي بالنسبة للأفارقة الأمريكيين والإســبانيين والبرتغاليين. وإن البيانات التي جمعها مكتب شئون الموظفين في إدارة إبريل ١٩٧٨ للمستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين أوضحت أن ٨,٥٪ من البيض ممن أجروا الاختبار حصلوا على درجات غير قابلة للزيادة (وهذا لا يتضمن نقــاط تفضيل قدماء المحاربين) بـ(٩٠) نقطة أو أعلى، لكن نســب الأفارقة الأمريكيين والإسبانيين والبرتغاليين الذين جلسوا للاختبار وحصلوا على مثل هذه الدرجات كانوا ٠,٣٪ و١,٥٪ بالتوالي. وعملياً، فإن عدداً قليلاً من التعيينات تم بأشخاص حصلوا على درجات تقل عن ٩٠. وإدارات أخرى للمستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين أظهروا نتائج مماثلة.

وإن أولئك الذين جاؤوا بنشاط يناسب القاعة/الفصل ويتحدى صلاحية امتحانات المســتقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين يرون أن التصاميم الخمســة التي يقوم عليها الاختبــار كانت عمومية فــي طبيعتها بدرجة كبيرة، وذلك لقيــاس المقدرة في النجاح في جميع المهن الـ١١٨ التي تغطيها التصاميم. ويتســاءل النقاد أيضاً حول موضوعية الصلاحية الفنية لبحوث مكتب شــئون الموظفين. وسواء كان للأفضل أو إلى الأسوأ، ولم تتوافر للمحاكم الفرصة لإصدار حكم حول صلاحية امتحان المســتقبل الوظيفي

للمهنيين والإدايين. وبديلاً عن ذلك، قبل أن يباشر بأسبوعين رونالد ريجان مسئولياته كرئيس، دخلت إدارة كارتر في مرسوم موافقة لحل الدعوى بين لويفانو ضد كامبل (Luevano V. Campbell) وترجم المعارضون للتعيين بالأفضلية «عمل كارتر كاستجابة دافعها سياسي لضغوط من مجموعة الأقليات» وقد عارضت إدارة ريجان بشدة المرسوم واستطاعت أن تفاوض حول إجراء تعديلات فيه، بما في ذلك إزالة مطلب يدعو الحكومة الاستمرار في جهود العمل أو النشاط الإيجابي حتى يكون الأفارقة الأمريكيين والإسبانيي والبرتغاليون على الأقل ٢٠٪ من مجموع الموظفين في الدرجة (Gs5) وما فوق من مستويات الدرجة في فئات الوظائف التي تغطيها امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنين والإداريين. وكما أخبر مدير مكتب شئون الموظفين (OPM) دونالد ديفاين (Donald Devine) في وقت لاحق بأن إدارة ريجان كانت تود النكوص عن شروط المرسوم لكن انتهت بكل أسف إلى أن الأمر أصبح أمام المحكمة بما يتجاوز سلطة الحكومة في إبطاله من جانب واحد (Valdes, Nd).

وكانت الشروط الرئيسية في المرسوم المعدل لويفان ضد ديفان (Luevano V. Devine) كما يلي:

١ - على مكتب شئون الموظفين (Opm) أن يعمل على تنفيذ امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين على مراحل وحتى ١٩٨٥ وذلك كاختبار للاختيار.

٢ - يتم اختيار المتقدمين لمهن في امتحانات المستقبل الوظيفي من المهنيين والإداريين باستخدام إجراءات امتحان بديلة تقوم على متطلبات المهنة بذاتها.

٣ - وإذا كان للإجراءات البديلة أثرٌ عكسيٌّ، فإنه يجب تأكيد صلاحيتها.

٤ - على الوكالات الفيدرالية القيام بكل الجهود العملية لإزالة الأثر العكسي من الاستخدام المرحلي أو المؤقت لامتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين وإزالة الأثر العكسي من الإجراءات البديلة وذلك عن الاستقطاب وبرامج خاصة أخرى.

٥ - إن محكمة مقاطعة واشنطن (Dc) يجب أن تحتفظ بسلطتها لفترة خمس سنوات بعد تنفيذ إجراء الامتحان البديل لكل مهنة.

وأعلن مكتب شئون الموظفين في ١١ مايو ١٩٨٢، أن امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين قد تم إلغاؤها وتم استبدالها بسلطة التعيينات للجدول (B) على الوظائف التي ليس عملياً إجراء امتحانات تنافسية بشأنها. وسمح للوكالات بموجب سلطة الجدول (B) أن تُعيِّن أفراداً لوظائف مهنية وإدارية في مستوى

الدخــول المبدئــي دون امتحانات تنافســية إذا تمكنوا من إثبات عــدم وجود مؤهلين مــن داخل الوكالــة. وأن الذيــن يتم اختيارهم بهذا الأســلوب يوضعــون في خدمة الوظائف المســتثناة (غير التنافســية). وحتى عــام ١٩٨٧، فــإن الموظفين الذين تم اختيارهــم بهذا الأســلوب مطلوب منهم المنافســة في وظائف تنافســية للترقية إلى مســتوى الدرجــة (Gs.9). وإذا تم اختيارهم لوظيفة بالدرجــة (Gs9) فإنهم يحولوا للخدمة التنافســية. وعلى كل، ففي عام ١٩٨٧، أصدر الرئيس ريجان الأمر التنفيذي (١٢٥٩٦)، الذي ســمح بالتحولات غير التنافسية لتعيينات الجدول (B) المعتمدة على «الأداء المجرّب» – أي الذي أكدته التجربة.

وقدمت إدارة ريجان عدة تفســيرات لإنهاء امتحانات المســتقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين والتحول إلى تعيينات الجدول (B). أولاً، ناقشت الإدارة أنه لا توجد اختبارات تحريرية بديلة وإجراءات أخرى للاختيار على أســاس الجدارة. ثانياً، إن التخفيضات فــي معدل التوظيف الفيدرالي، كان من المتوقع أن ينتج عنها تعيينات أقل بدرجة كبيرة مــن خارج الخدمة. ثالثاً، أن تكلفة تطوير امتحانات تنافســية ذات صلاحية تتفق مع المرســوم ســتكون عائقة. وفي الواقع، أنه في ذلك الوقت أظهر مكتب شئون الموظفين (Opm) اهتماماً بســيطاً في جهد جدي لتطوير إجراءات بديلة للاختبار. وفي الواقع (أيضــاً)، وفي وقت متأخــر للعام ١٩٨٧، فإن مكتب شــئون الموظفين طوّر فقط (١٦) اختباراً، والتي بحسب تقرير المكتب، غطّت ليس أكثر من ٦٠٪ من الوظائف المضمنة.

ومهما كانت دوافع أولئك المعنيين، فإن استخدام تعيينات الجدول (B) أسهمت كثيراً في لا مركزية التعيين للوظائف المهنية والإدارية بالحكومة الفيدرالية، وبموجب الجدول (B)، فــإن الوكالات تطور وتســتخدم إجراءاتها الخاصة في الاســتقطاب والاختيار. وإن الوكالات التنفيذية الفيدراليــة، التي عانت طويلاً الإحباطَ في المركزية وعمليات التوظيف التي تتحرك ببطء مما أخل بجهودها في الاســتقطاب، هذه الوكالات كانت سعيدة عموماً بسلطة الجدول (B) بالنسبة لوظائف المستقبل الوظيفي للمهن والإدارة. وعلى كل حال، فإن الاهتمام الخاص بحماية مبدأ الجدارة، والمحافظة على الرقابة على الجودة الإجمالي على ممارســات الوكالة في الاستخدام/التعيينات، وأيضاً في التأكد من أن المتقدمين المحتملين يمكنهم الدخول للنظام من الخارج كانوا أقل حماساً.

إن جهــود مكتب شــئون الموظفين في المتابعة والتوجيه والتقــويم كانت قليلة جداً، وكان من الصعب جداً للوكالات الحصول على تصديق لشغل وظائف المستقبل الوظيفي للمهنــين والإداريين على مســتوى الدخول وذلك من خــارج الحكومة. كما أن مكاتب

التوظيـف بالكليات تم تزويدها بمعلومات ضئيلة عن فرص الوظائف، وكانت محدودة على مستوى الدخول في الخدمة المستثناة وأن التأخير والإحباط المتضمن في المحاولة لتحديـد الموقع وإمكانية أن ينظر الشـخص في وظائف دفعـت الكثير من المتقدمين المؤهلـين جيداً للسـعي إلى خيارات أخرى (التوظيف في جهـات أخرى). وإن مكتب المحاسبة العامة (Gao) ومجلس حماية نظم الجدارة (Mspb) انتقدوا الوضع وطالبوا بمزيد من الفعالية لمكتب شئون الموظفين في تجاوز القصور والإرشاد.

وكانت القضية في بداية ١٩٨٧، التي رفعها اتحاد موظفي الخزينة الوطنية مؤشراً لنهاية التحرك الهادىء من مكتب شئون الموظفين نحو إجراءات اختيار بديلة. وأصدرت محكمة مقاطعة (D.C) حكماً على أن مكتب شـئون الموظفين ألغى بدون مبرر نظامي امتحانات المسـتقبل الوظيفي للمهنيين والإدايين فـي حين لم تتوافر هناك امتحانات بديلة. وحكم القاضي أيضاً أن مكتب شئون الموظفين (OPM) لم يتقدم بدفوعات مقنعة حول التكلفة المانعة المرتبطة بتطوير والتأكد من صلاحية اختبارات بديلة. وقد أعطى الأمر الأصلي مكتب شـئون الموظفين فقط ستة أشـهر للتقدم بامتحان تنافسي، كما أنها – أي المحكمة – أمرت مكتب شئون الموظفين بوقف استخدام سلطة الجدول (B) لشـغل وظائف امتحانات المسـتقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. وبرغم المهلة التي أعطيـت، إلا أن الحاجة إلـى تنفيذ بديل قانوني مع صلاحيته فنيـاً كان أمراً بديهياً وتقدم مكتب شـئون الموظفين بإستراتيجية ذات شـقين لاستبدال امتحانات المستقبل الوظيفي للمهنيين والإداريين. الأول: اقترح المكتب التوسع في برنامج التعيين المباشر مثل برنامج المتميزين في المنح الدراسية الذي سبق شرحه. الثاني: أعلن المكتب عن تطوير امتحانات المسـتقبل الوظيفي الإداري مع أمريـكا Administrative Careers With America (Acwa) بمـا يغطي سـت فئـات مهنية، هـي: (١) الصحة البيئية (٢) الكتابـة والمعلومات (٣) إدارة الأعمال والبرامج (٤) الموارد البشـرية والإدارة (٥) الامتحان والقضاء (٦) التحري (المباحث) والتفتيش. وهناك فئة سابعة تضمنت نحو ١٦ مهنة لها مطالب تعليمية أو خبرة محددة (مثل خبير اقتصادي، العلاقات الدولية، وإدارة المتاحـف). ويتم تقييم المتقدمين لهذه الوظائف بالفئة السـابعة على أسـاس تدريبهـم وخبرتهم. كما أن جميع المتقدمين لوظائف المسـتقبل الوظيفي الإداري مع أمريكا (ACWA) مطالبون أيضاً بالإجابة عن مجموعة من الأسئلة الغرض منها توفير معلومات كان تقليدياً يتم الحصول عليها في المقابلات، ومهارات ضبط النفس، والصفات القيادية وحل المشـكلات. وهذا العنصر في امتحانات المسـتقبل الوظيفي والإداري

مع أمريكا (ACWA) أطلق عليه سـجل إنجازات الفـرد Individual Achevement Record (Iar) ولــه صيغة الخيارات المتعددة، ويتم آليــاً رصد درجاته وتضاف نقاط تفضيــل قدماء المحاربــين إلى مجموع درجات (Acwa)، ويوضع المتقدم في الكشــف الثابت للمستحقين للتوظيف. وقد أجريت أولاً الامتحانات الجديدة في يونيو ١٩٩٠، وأن مكتب شئون الموظفين ألغى سلطة الجدول (B)، اعتباراً من أول يوليو ١٩٩٠. وأن الخبرة مع (ACWA) والتي تعتبر تجربة أقل من مقنعة كطريقة لتحسين المنافسة في عمليات الاســتقطاب والاختيار الفيدرالية اعتباراً من ذلك التاريخ (١يوليو١٩٩٠) وقد تم شــرحها ســابقاً في هذا الفصل. وإنه بنهاية أعوام ١٩٩٠، فإنها قد تم استبدالها - أي عمليــات الاســتقطاب والاختيار - بفعاليــة بإجراءات منوعــة غيرمركزية في الاستقطاب والاختيار مدفوعة في الغالب باحتياجات الوكالة والأسبقيات.

وبداءة، على كل حال، كانت إســتراتيجية مكتب شئون الموظفين هي موازنة مستوى مطالب الوكالة للمرونة، والانســيابية، والاستقطاب، والاختيار مقابل الضغوط لتجاوز الســهو والرقابة المركزية. وبرغم أن الوكالات الفيدراليــة رحبت بفكرة أنها ينبغي أن تمنح ســلطة التعيين المباشــر للطلبة الذين لهم درجات متوســطة عالية، إلا أن هذا الاقتراح كان مثار جدل بســبب الاهتمام بشــأن الصلاحية، وفرص العمل المتســاوية والأثــر المحتمل في نوعيــة القوى العاملــة. إن الامتحانات الجديــدة، برغم قبولها باستحســان، أثارت أسئلة حول قدرتها لتحســين نجاح الاستقطاب بسبب، ما لاحظه مكتب المحاســبة العامة (GAO) على أن إجراءات طلبات مكتب شئون الموظفين كانت ذات تحــرك بطيء. ونتيجة لذلك، أدت إلى الشــعور بالإحباط لدى الوكالات وأيضاً لدى المتقدمين للعمل. إن أحدث تقييم لمكتب المحاســبة العامة (GAO) يشــير فعلاً إلى أن الإجراءات كانت بطيئة ومحبطة (U. S. General Acounting Office, 1994) وقد استرعى نظر مكتب المحاسبة العامة في وقت سابق أن برنامج (ACWA) ربما يخلق أيضاً صعوبات للوكالات، ولا ســيما تلك الوكالات التي لديها برامج نشــطة في الاستقطاب وذلك بسبب: «أن برنامج ACWA يفصّل بفعالية الصلة بين الاستقطاب والتوظيف ولا يوجد ضمان أن تســتطيع الوكالة توظيف المتقدمين الذين يجرون معهم مقابلة في الحرم الجامعي، إلا إذا كان الطالب ذا رغبة في إحدى مهن ACWA حيث يمكن تعيينه عن طريق المنحة الدراســية للمتميزيــن" (U.S. General Accounting Office, 1990,P. 22).

ولاحظ مكتب المحاســبة العامة في عام ١٩٩٠ أنه بالرغم أن ACWA يهدف إلى

دعـم الهدف مـن التوظيف الذي يقوم على الجـدارة وليس التمييـز (العرقي أو أياً كان). (U.S. General Acounting Office, 1990, P. 22). فـإن أثر ذلك في مقدرة الوكالات الفيدرالية في سـوق العمل ليسـت بالأمر المؤكد. وبحلـول عام ١٩٩٤ كان مكتب شـئون الموظفين مستعداً للقول إن الإحصاءات للعام المالي ١٩٩١ و ١٩٩٢ تميل إلـى تعزيز الاعتقاد أن (ACWA) أقل فعالية في مسـاعدة الـوكالات لمقابلة أهداف النشاط أو العمل الإيجابي بالنسبة للإناث.. وعلى كل حال، كانت نسبة الأقليات التي تم توظيفها عن طريق (ACWA) متماثلة لنسـبة للأقليـات التي تم توظيفهما بطرق أخـرى (U. S. Office Of Personnel Management, 1994, P. 13) وبعـد ٢١ عاماً تقريباً من الاضطراب والجدل في مجال الاسـتقطاب والاختيار، لا يزال نظام شئون الموظفـين الفيدرالي يكافح لوضع مدخل يقابل المطالب الخاصة بالمرونة والمنافسـة، ويدعم الجهود لزيادة تمثيل النساء والأقليات في الوظائف الإدارية والمهنية، ويمكن أن يظهر ذا صلاحية في جميع مراحله المهمة.

الخاتمة Conclusion:

إن كثيراً من نظم شـئون الموظفين الحكومية خلال الـ٢٥ سـنة الماضية قد نفذت تفويضاً واسـعاً في السـلطة للوكالات في مجالات الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف وذلـك في جهد لإزالـة الحواجز الإجرائية للإدارة الفعالـة وذات الكفاءة. وحقاً، إن تفويض سـلطة الامتحانات للوكالات التنفيذية أصبحت اليـوم قيمة وجزءاً من جهد كبيـر لعدم مركزية عملية شـئون الموظفين الحكومية. ويعتبر هـذا تحركاً بعيداً عن الرقابـة النظاميـة أو التقيد مع نظم شـئون الموظفين المركزية والاتجـاه نحو الحد مـن الرقابة القانونية ونحـو الإدارة التي تركز على مدخل الموارد البشـرية للتجاوب مـع الضغـوط السياسـية المطالبـة بالإصـلاح. ومع عـدم الرضا مـن الجماهير بـأداء الحكومـة، ومع تعريـف جديد لـدور الإدارة العامـة التي تركز علـى المرونة والمسـاءلة حـول النتائج أو المخرجـات: تأتي خطورة اللامركزيـة، على كل حال، في أن معالجة تجاوز السهو أو القصور غير الكافي قد يتوافر لتأكيد توفير حماية لمبادئ ونظم الجدارة الأساسـية ذات الصلـة بصلاحية الامتحانات والعدالـة. إن الرقابة المركزيـة على عملية الامتحانات صممت للمسـاعدة في تأكيد تلك القيم، بيد أنه مع تطبيقها في الماضي، كان الافتراض أنها تسبب تأخيراً ملموساً في عملية الاختيار. أما اللامركزية فإنها طبقت كوسـيلة لتسهيل الكفاءة. وكما قالت كارولين بان (Carolyn Ban) عميدة كلية الإدارة العامة والشئون الدولية بجامعة بتسبيرج (Graduate School

(Of Public And International Affairs, University Of Pittsburgh) لقد لاحظت، على كل، أن ما هو داخل هذه البيئة الجديدة واللامركزية «أننا سنكون دائماً في صراع لإيجاد التوازن الصحيح بين الحاجة إلى الرقابة لمنع المساوئ وبين الحاجة إلى منح المديرين صلاحية التصرف الكافية ليؤدوا أعمالهم جيداً (Ban,1997, P.201) وبدلاً من جعل وظيفة أخصائي شئون الموظفين سهلة، فإن الإصلاحات الحالية تتطلب جهداً متواصلاً وفي وقت واحد لترقية قيم الاستجابة، والجدارة، وفرص العمل المتساوية، والأداء. وإنه في هذا المحتوى، فإن التطور الأكثر حداثة في مجال الاستقطاب الإلكتروني أصبح ذا أهمية متزايدة. وإن هذه المجالات قد تجعل من الممكن تصعيد الكفاءة في الوقت الذي يتم فيه التأكد من مستويات كافية من رقابة وتجاوز السهو المركزي. وإن الخبرة مع نظم مثل مبادرة الحكومة الفيدرالية في (الاستقطاب - وقف لمرة واحدة) (Recruitment One_stop) وتجارب أخرى مماثلة لاشك أنها سوف تساعد في تشكيل مستقبل الاستقطاب والاختيار في القطاع العام.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١ – بوصفك طالباً في كلية أو جامعة، ما الخطوات التي ترغب في أن تراها تُتَّخذ لتحسين جهود الاستقطاب من جانب المخدمين الحكوميين على مستويات المحليات، والولاية والفيدرالي؟

٢ – هل استخدام متوسط نقاط الدرجات (Gpa) أو الموقف في الفصل لإجراء تعيينات مباشرة تحت البرنامج الفيدرالي للمنح الدراسية للمتميزين (يعتبر) طريقة جيدة في التأكد من أن الوكالات سوف تعمل على تعيين متقدمين ذوي تأهيل عالٍ؟.

٣ – إنه بالمزيد من التفويض، والتقليل من القوانين لعمليات الاستقطاب، والاختبار، والتعيين، هل سيكون من الممكن حماية مبدأ الجدارة وفرص العمل المتساوية؟.

٤ – كيف يمكن للوكالات العامة أن تؤدي عملاً جيداً حيال إعداد موظفيها لشغل وظائف أكثر مسئولية وأن تتم ترقيتهم (تبعاً لذلك)؟.

٥ – ماذا يمكن أن يُعمل للتأكد من أن المشرفين سوف يقيمون بعناية الموظفين المستجدين خلال فترات التجربة الخاصة بهم؟.

٦ – ما الصورة التي في ذهنك عن القطاع العام كجهة تعمل بها مقارنة بالقطاعين الخاص وغير الربحي؟.

المراجع References:

American Psychological Association (1966). Standards For Educational And Psychological Tests And Manuals (Washington, Dc: American Psychological Association).

Ban, Carolyn (1997). «Hiring In The Public Sector: <Expediency Managemetn> Or Structural Reform?» In Carolyn Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges (New York: Longman), Pp. 189-203.

Equal Employment Opportunity Commission (1970). «Guidelines For Employee Selection Procedures.» Federal RegisteR, Vol. 35, No. 149 (August 1).

Federal Register (1977). «Questions And Answers On The Federal Executive Agency Guidelines On Employee Selection Procedures,» Part Vi, Vol. 42, No. 14 (January 21).

____. (1979). «Adoption Of Questions And Answers To Clarify And Provide A Common Interpretation Of The Uniform Gudielines For Employee Selection Procedures,» Vol. 44, No. 43 (March 2).

Foley V. Connelie (1978). 435 U.S. 291.

Georgia Merit System (1997). Guidelines For Model Human Resource Procedures And Standards-Recruitment And Job Posting. (Atlanta, Ga). Accessed Wysing://581http://Www.Gms.State.Ga.Us.//Model Pro/Recuit.Htm (June 1999)

Hudson Institute (1988). Civil Service 2000 (Washington, Dc), June. Illinois Commission On The Future Of The Public Service (1991). Excellence In Public Service: Illinois> Challenge For The <90s (Chicago: Chicago Community Trust/Government Assistance Project), January.

Illinois Department Of Natural Resources (1998). Dnr Internship Programs (Springfield, Il). Accessed, June 1999 HtTp://Dnr.Il.Us/Events/Intpro.Utm (June).

Liorens, Jared J., And J. Edward Kellough, Public Personnel Management, Forthcoming.

Maslow, Albert P. (1968). "Evaluating Training And Experience," In J. J. Donovan, Recruitment And Selection In The Public Service (Washington, Dc: International Personnel Management Association).

National Academy Of Public Administration (1987). Statement Concerning Professional Career Entry Into The Federal Service (Washington, Dc), April.

Office Of The Governor, State Of Illinois (1997). 1998 Michael Curry And Vito Marsullo Internship Programs (Springfield, Il: Office Of The Governor), November 15.

Riccucci, Norma M. (1991). "Merit, Equity, And Test Validity." Administration And Society, Vol. 23, No. 1(May), Pp. 74-93.

U.S. General Accounting Office (1990a). Federal Recruiting And Hiring: Making Government Jobs Attractive To Prospective Employees (Washington, Dc), August.

____. (1990). Letter To The Honorable David Pryor, Chairman, Subcommittee On Federal Services, Post Office And CIvil Service Committee On Governmental Affairs (Washington, Dc), September 27.

____. (1994). Federal Hiring: Testing For Entry-Level Administrative Positions Fall Short Of Expectations (Washington, Dc), March.

U.S. Merit Systems Protection Board (1990). Attracting And Selecting Quality Applicants For Federal Employment (Washington, Dc: Mspb), April.

____. (1995). "The Rule Of Three In Federal Hiring: Boon Or Bane?" (Washington, Dc: Mspb), December.

U.S. Office Of Personnel Management (1979). Job Analysis FoR Selection: An Overview (Washington, Dc), August.

____. (1992). Opm Hrd Policy Initiatives (Washington, Dc), June.

____. (1997a). Hispanic Employment Initiative (Washington, Dc). Accessed Http://Www. Opm.Gov/Pressrel/Html/9point.Htm (September).

____. (1997b). Career America Connection Teleservice Center And Recruiting Messages (Washington Dc). Accessed Http://Opm.Gov/Employ/Html/Cac.Htm (October).

____. (1997c). Federal Employment Information Touch Screen Computer Kiosks (Washington, Dc). Accessed April 2004, Http://Www.Gov.Employ/Html/Feic.Htm (October).

____. (1997d). Student Educational Employment Program (Washington, Dc). Accessed Http://Www.Opm/Gov/Employ/Students/Intro.Htm (December).

____. (1997e). Student Educational Employment Program: Program Highlights From 1996 (Washington, Dc). Accessed Http://Www.Opm.Gov/Employ/Students/Studrpt.Htm (June 1999).

Valdes, William C. (Nd). The Selection Of College Graduates For The Federal Civil Service: The Problem Of The "Pace" Examination And The Consent Decree (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration).

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Gatewood, Robert D., And Hubert S. Field (1998). Human Resource Selection, 4th Ed. (Fort Worth, Tx: Dryden Press).

Hays, Steven W. (1998). "Staffing The Bureaucracy: Employee Recruitment And Selection,"In Condrey, Stephen E. (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Government (San Francisco: Josse-Bass), Pp. 298-321.

Hays, Steven, And Jessica E. Sowa (2005). "Staffing The Bureaucracy: Employee Recruitment And Selection." In Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Government (San Francisco: Jossey-Bass), Pp. 97-124.

Kilpatrick, Franklin P., Milton C. Cummings, And M. Kent Jennings (1964). The Image Of The Federal Service (Washington, Dc: Brookings Institution).

الفصل الخامس
قضايا في تقويم الوظائف والراتب

Issues In Job Evaluation And Pay

إن العمل الذي يؤدَّى في جميع المنظمات تتم خصيصاً هيكلته وتصميمه بطريقة تؤدي إلى تجميع مجموعات من المهام المتميزة في وظائف متماثلة وذات علاقات متبادلة بحيث من الممكن التعرف عليها. ويتم بعد ذلك تأسيس الوظائف لأداء العمل المناط بها. ولعله من المفيد، لتسهيل الكفاءة والعدالة بالنسبة للعديد من وظائف شئون الموظفين، مثل الاستقطاب، الامتحان، الاختيار، إدارة الأداء، والتعويض، وكثير غير ذلك له أهميته، ولا شك أنه مفيد أن نتفهم محتوى الوظائف وأن نقيم ونجمع سوياً تلك الوظائف المتماثلة في المهام والمسئوليات المناطة بها، وأن يكون ذلك التجميع في فئات أو أنواع. ويقوم هذا المدخل في تنظيم العمل على العرف الأمريكي المعروف بـ«المرتبة للوظيفة» Rank In Job بدلاً من المفهوم البديل المتأصل في العرف الأوروبي الذي يعرف بـ«المرتبة للشخص» Rank In Person وأن خصائص الوظيفة في نظام المرتبة للوظيفة، هي التي تقرر درجة الوظيفة وليس خصائص الشخص الذي يشغل تلك الوظيفة. كما أن إلحاق الوظائف بفئات يجعل من السهل القيام بالمهام الأخرى لشئون الموظفين مثل الاستقطاب، والامتحان، والاختيار، ويؤدي إلى تبسيط تطوير عمليات وتقويم أداء الموظفين، كما يساعد في التأكد أن معياراً للعدالة يتحقق في تطوير نظم الرواتب، وتبعاً لذلك فإن تصميم، وتطبيق، وصيانة نظم تقويم الوظائف يعتبر مسئولية رئيسية لأخصائي الموارد البشرية خصوصاً بالنسبة لنظم الجدارة بالحكومة حيث يتم التركيز على تحقيق العدالة في إجراءات الاختيار وإدارة الراتب. وأننا سوف نركز في هذا الفصل على:

١- الطرق والعمليات الملازمة لتحليل وتقويم الوظائف.

٢- وتسعير الوظيفة وتصميم نظم رواتب الموظفين.

٣- وقضايا واتجاهات سياسات الرواتب في القطاع العام.

تحليل وتقويم الوظائف Job Analysis And Evaluation:

ولإدراك ووصف محتوى الوظائف فإنه من الضروري في نهاية الأمر القيام بتحليل المهام المطلوبة والمعرفة، والمهارات، والقدرات (Ksas) المضمنة في الوظائف. وإنه فقط بعد اكتمال هذا التحليل يمكن كتابة أوصاف الوظائف، ويمكن أيضاً تقويمها ووضعها في فئات* وإذا كانت الأوصاف قد أعدت من قبل فإنه توجد أوصاف رسمية

* نحن نستخدم في هذا الكتاب المصطلحات «تحليل الوظيفة، ووصف الوظيفة، وتقويم الوظيفة». وفي مناقشات أخرى لهذه الموضوعات فإن الشخص قد يواجه المصطلحات «تحليل الوظيفة». «وصف الوظيفة» و«تقويم الوظيفة» للدلالة على المفاهيم نفسها. وبالرغم من وجود تمييز في المفهوم بين الأعمال والوظائف، فإنه يوجد عدم ثبات في استخدام هذه المصطلحات في هذا المجال. ونحن نعتقد أن الاستخدام الذي نقدمه هنا هو الأكثر شيوعاً وصحة من الناحية الفنية.

للوظائـف، وهي في العادة التي يمكن أن توفر معلومات قيمة لتحليل الوظيفة. وعلى كل، فإنه ما لم تتم بانتظام صيانة أوصاف الوظائف فسوف تهترئ بسـرعة وتصبح غير دقيقة. هذا وإن الوظائف تتغير عبر الزمن بسبب التغييرات في التقنية، والهيكل التنظيمي، والمطالب التي تفرض على الوظيفة. ونتيجة لذلك، فإن أوصاف الوظائف البالية قد تكـون ذات فائدة محدودة. وفضلاً عن ذلـك، إذا كانت الوظيفة محدثة، فإنه من المحتمل ألا يكون لها وصف يعكس محتواها. وعليه، فإنه من المهم أن تتواجد هناك مصادر أخرى للمعلومات.

إن واحداً من أفضل المصادر الإضافية هو الموظف نفسه شاغل الوظيفة. بافتراض أن مثل هذا الشخص هو في موقع العمل ويمكن للشخص أن يناقش أن الموظفين الذين علـى رأس العمـل ينبغي أن يكونوا قادرين على أن يكونوا مصـدراً ممتازاً للمعلومات الخاصة بالأعمال التي يؤدونها. وعلى كل، فهم دون شك أفضل وضعاً من أي شخص آخـر لمعرفـة ما يقومون بعمله. ويمكن سـؤال الموظفين من قبـل المحلل عن محتوى وظائفهم باسـتخدام مسح إداري يتكون من اسـتبانة لتحليل الوظيفة صممت لتوفير معلومـات عن مختلف المهام المناطة بوظائف محـددة، وكمية الوقت الذي يقضى في كل مهمة في يوم بذاته، أو أسبوع، أو شهر، وما هي أنواع المعرفة، والمهارات والقدرات الضروريـة لأداء العمل بدرجة مرضية. ويعتبر المسـح طريقة ذات كفاءة لجمع كمية كبيـرة من المعلومات، لكن التجاوب (مع المسـح) قد يكون مبهمـاً وتنقصه التفاصيل الكافيـة. ونتيجة لذلك، قد يكون أحياناً من المفيد سـؤال الموظفين عن وظائفهم من خلال مقابلات شـخصية مباشرة. وتسـمح هذه المقابلات، والتي يديرها أخصائيون في شـئون الموظفين مدربون، بتوجيه أسـئلة متابعة، والتحقق من الإجابات التي هي غيـر واضحـة. وأن العيب أو العائـق هنا هو أن مقابلات تحليل الوظائف تسـتغرق وقتـاً طويلاً، ونتيجة لذلك، فهـي بالمقارنة ذات تكلفة. وكثيراً ما يكون أكثر فائدة هو الاعتماد على اسـتبانة تحليل الوظيفة وتكملة المعلومات التي تم الحصول عليها بتلك الوسـيلة، ويمكن تكملتها بمقابلات قليلة مختارة صممت لتوفير معلومات تزيد وتؤكد بيانات المسـح. وتوجد لدى الموظفين رغبة في نقل صورة حسـنة عن وظائفهم بقدر الإمكان. وقد يكون صحيحاً في كثير من الأحيان أن الموظفين يقللون من مسـئوليات وظائفهـم، وأنه بالنسـبة للوظائف الجديدة بالكامل، فقـد لا يوجد لها موظفون على رأس العمل. ولهذه الأسـباب يصبح من الضروري مرة أخرى النظر في مواقع العمل الأخرى للإدراك تماماً كيف تعمل تلك الوظائف أو كيف ينبغي أن تعمل.

أمـــا المصدر الثالث للمعلومات عن محتوى الوظائف فهو المشـــرف الذي تقع عليه مســـئولية الإشراف على العمل الذي يؤدى في الوظائف التي تخضع للتحليل. وينبغي أن يكون المشـــرف قادراً علـــى تقرير دقة المعلومات التي يوفرهـــا الموظفون وأن يقدم أيضاً تقييمه الشـــخصي فـــي كيفية جريان العمل في الوظيفـــة الجديدة. ويمكن أن يكون مفيداً حينذاك ســـؤال المشرفين ليراجعوا الاستبانات التي قام بتعبئتها الموظفون أو أن يكملوا هذه الاســـتبانات باســـتقلالية. كما أن المقابلة الشـــخصية المباشرة مع المشـــرفين يمكن أيضاً أن تكون مفيدة. وقد تكون الحالة، على كل ألاّ يدرك المشـــرف محتوى وظائف المرؤوســـين. ونتيجة لذلك، قد تكون هنـــاك فوائد ومحدودية في آن واحد في استخدام المشرفين كمصدر لبيانات تحليل الوظيفة وإذا كانت هناك ضرورة لمعلومات إضافية، يمكن إجراء مراجعة وظيفية أو مكتبية. وتشـــير هذه المصطلحات إلـــى عملية يقوم بموجبهـــا أخصائيون مدربون بملاحظة العمل الـــذي يؤدَّى بطريقة مباشـــرة. وواضح، أن هذا ســـيكون المدخل الذي يأخذ وقتاً كثيفاً وذا تكلفة في جمع المعلومات، لكنه أيضاً يـــؤدي إلى معرفة تفصيلية بمحتوى الوظائف والإطار الذي يتم فيـــه العمل. ومثال لذلك أن يرافق ممتحن من شـــئون الموظفين عمال صيانة الطرق بالبلدية، أو أنه يرافق ضباط الشرطة خلال قيامهم بعملهم اليومي الروتيني. ويمكن للممتحن مـــن خلال هذه العملية أن يكوِّن نظرة ثاقبة عن الوظيفة ومتطلباتها التي لا يمكن الحصول عليها بطرق أخرى. وبالطبع، يجب أن يهتم الشـــخص بأن عينة العمل الـــذي يؤدى في يوم معين قـــد لا يكون تماماً بما يتم إنجازه فـــي العادة. وأن أي يوم معـــين، كمثال، يمكن أن يكون عبء العمل الذي يؤدى فيه خفيفاً أو ثقيلاً في كثير من الوظائف.

وبســـبب أن جميع مصـــادر المعلومات عن محتوى الوظيفة تعانـــي المحدوديةَ، فإن الطريق الأكثر حكمة في اتباعه قد يكون استخدام الكثير من المداخل المختلفة ما أمكن من تلك التي تم شرحها هنا على افتراض أن الوقت والمصادر الأخرى متوافرة لتحليل الوظيفة. وإن عدة مصادر قد تؤدي إلى توازن أو تكملة بعضها الآخر. وإذا كان هناك إجماع حول محتوى الوظيفة من خلال البيانات التي تم تجميعها باســـتخدام أنواع من الأساليب الفنية، قد تزيد ثقة الشخص أنه من الممكن تطوير فهم دقيق للوظيفة.

إن خطوة المحلل التي تعقب تجميع البيانات عن محتوى الوظيفة، هي تلخيص تلك البيانات في وصف وظيفي مكتوب. ويقدم الوصف الوظيفي بالذات في قائمة بالمهام الرئيسية المضمنة في الوظيفة، وملخصاً للمعرفة والمهارات والقدرات (Ksas) الضرورية

لأداء تلك المهام بفعالية، وبياناً بالمتطلبات التعليمية والخبرة اللازمة للوظيفة. وبمجرد كتابة الوصف، فإنه يمكن سؤال المشرفين أو الموظفين لمراجعة الوصف للتأكد من دقته وتكامله. ويصبح الوصف، بعد الانتهاء منه، الأساس لتقويم الوظيفة مما يتطلب إما مقارنة الوظائف مباشرة بعضها بالبعض الآخر أو أن تقارن في ضوء المقاييس الملازمة مع مختلف مجموعات ونوعيات الوظائف. وتستخدم أربعة أساليب فنية محددة في تحليل الوظائف في القطاعين العام والخاص (Person, 1987) ويتم التمييز بين تلك الطرق على أساس محورين اثنين المحور الأول هل أن تقويم الوظائف تم بمقارنتها مع بعضها الآخر أو أن ذلك تم بمقارنتها بمقياس مستقل. والمحور الثاني هو هل تم تقويم الوظائف ككل أو أن ذلك تم بفحص ومقارنة الخصائص المعادلة أو العوامل التي تتكون منها الوظيفة مثل المعرفة المطلوبة، ظروف العمل، أو المسئوليات. وإن المدخل الشامل للوظيفة يعتمد على تقدير نوعي، في حين أن المداخل القائمة على العوامل تؤدي إلى درجات رقمية تمثل القيمة النسبية للوظائف. ويوضح الجدول (٥-١) المحورين أعلاه والأساليب الأربعة الناتجة عنهما.

يجب أولاً اعتبار طريقة الوظيفة كاملة Whole- Job والتي يتم بموجبها مقارنة الوظائف كل واحدة بالأخرى. ويعرف هذا الأسلوب بترتيب الوظائف. وربما يكون هذا الأسلوب أبسط من جميع المداخل الأخرى؛ فهو يتطلب فقط أخصائي شئون موظفين يقرأ أوصاف الوظائف ويضعها في ترتيب مبتدئاً بالأكثر أهمية حتى الأقل. وتقوم طريقة الترتيب بالكامل على الحكم غير المخطط له من جانب المحلل.

الجدول (٥-١) أساليب تقويم الوظائف

	الطريقة	
الأساس للمقارنة	كامل الوظيفة	العامل كأساس
تقويم الوظائف بعضها مع البعض الآخر	الترتيب	مقارنة العوامل
تقويم الوظائف في ضوء المقاييس	وصف المرتبة/تصنيف الوظائف	العوامل/النقاط

Source: adapted Person (1987) P.4.

وترتبط التفسيرات بمحتويات وصف الوظيفة، ثم توضح النتائج عما إذا كانت وظيفة ما أكثر قيمة من أخرى، لكن لا يوجد مؤشر حول كم هي الفروقات في القيمة بين الوظائف. وقد يكون هذا المدخل مرضياً في المنظمات الصغيرة التي لديها وظائف قليلة فقط. وبالتأكيد، يمكن أن تكون أفضل مما قد لا يكون هناك نظام

ألبتة بها، لكن بالنسبة للمنظمات الأكبر، فإن حجم التصرف الذي يمارس قد يقود لنتائج غير مرضية. وبالإضافة إلى ذلك، إن الحكم الشخصي المتضمن هنا قد يكون من الصعب الدفاع عنه بسبب عدم وجود قاعدة محددة للتقييم ليسترشد بها المحلل (Persson, 1987).

أما المدخل الثاني للوظيفة بكاملها Whole Job Aproach، فإنه يعرف بوصف المرتبة/الدرجة، أو تصنيف الوظيفة Job Classification, Grade Description الذي يتضمن تحسيناً متواضعاً على أسلوب الترتيب. ويتم بموجب هذا المدخل، مقارنة الوظائف بمقاييس تقويم. وهذه المقاييس هي أوصاف مكتوبة لفئات الوظيفة أو المرتبة/الدرجة (Grade) التي يتكون منها الأساس للراتب داخل المنظمة. ويتطلب ببساطة تطبيق هذا المدخل من المحلل أن يقارن أوصاف الوظائف بأوصاف أو تعريف مراتب/درجات الراتب وأن يضع أو يصنف الوظيفة داخل * المرتبة/الدرجة (Grade) التي تناسب جيداً مهام ومسئوليات الوظيفة. ولقد تم تطبيق هذا الأسلوب في تقويم الوظائف بدرجة موسعة في منظمات القطاع العام، واستمر لفترة طويلة. ويشار إلى تلك الطريقة غالباً «بتصنيف الوظائف» بسبب أنها تقوم مباشرة على تصنيف للوظائف في مراتب/درجات مقررة مسبقاً، أو فئات الرواتب (٢). وإن أهميته هذه الطريقة تنبع من بساطتها وجاذبيتها، فهي تتطلب، على كل حال، أن يتم أولاً تقرير عدد مراتب/درجات الراتب التي يجب أن تكون داخل منظمة ما. وهذا يطرح سؤالاً مثيراً حول كم عدد المراتب التي يفترض وجودها؟ بسبب أن مراتب/درجات الراتب تعكس المستويات المختلفة للعمل، والإجابة البديهية هنا هي أنه ينبغي أن يكون العدد مساوياً لعدد المستويات المختلفة للعمل. ويتطلب تقرير هذا العدد، على كل حال، معرفة تفصيلية بمحتوى وظائف المنظمة وإحساس بكيفية مقارنة الوظائف بعضها بالآخر، وأن يكون ذلك قبل إجراء المقارنات الرسمية الجادة المرتبطة بهذا الأسلوب من تقويم الوظائف.

وفي محاولة لتطوير طرق هي أكثر ترتيباً من حيث المنطق لتقويم الوظائف التي من شأنها تنظيم تطبيق الحكم الشخصي من قبل محلّل شئون الموظفين ظهرت (في ذلك الوقت) الطرق التي تقوم على العوامل. وإن مدخل مقارنة العوامل تطوّر أولاً

* بالطبع فإنه في بعض الأحيان يستخدم مصطلح (تصنيف العمل) عوضاً عن (تصنيف الوظيفة) للتعبير عن هذا الأسلوب. ويعكس ضعف الإجماع في استخدام اللغة في هذا الحقل (انظر الملاحظة رقم (١) سابقاً). إنه من الشائع لعديد من الملاحظين والممارسين أن يشيروا إلى تقييم الوظائف على وجه العموم مثلما يشيرون إلى تصنيف العمل.

وإنــه ربما يكون الأســلوب الأكثر صعوبة من حيث شــرحه. فهو يبــدأ بالتعرف على «الوظائف القياســية» التي تقــرر أن يتم تعويضها بدرجة ملائمــة. ثم بعد ذلك يتم التعــرف على عوامــل الوظيفة أو الخصائص التي تبــرر التعويض الذي يتم تحديده. وكما تمت الإشارة إليه سابقاً، فإن هذه العوامل قد تتضمن المعرفة اللازمة، والمسئولية التــي تتم ممارســتها، وظروف العمل، أو أي خصائص مماثلــة. وأنه ضروري التذكر (أو الالتفــات إلى حقيقة) أنه لا توجد مجموعة واحدة من عوامل الوظيفة التي يجب دائماً اســتخدامها. ويتم في الخطوة الثالثة تقرير ما هــو مقدار الراتب لكل وظيفة قياســية والذي يعود لكل من العوامل التي تم اختيارها. فمثلاً، إذا كان راتب الوظيفة ١٦ دولاراً في الســاعة، وأن حجم المعرفة المطلوبة كانت ملموسة بشكل كافٍ حتى إنه يعتقــد أن المعرفة يمكن أن تصل في تقديرها إلى نصف قيمة الوظيفة، وحينئذٍ يكون أجر الساعة هو (٨) دولارات، وتعود هذه القيمة إلى عامل المعرفة. وإنه بمجرد أن يتم تقرير هذه الجوانب، فإنه بالإمكان مقارنة الوظائف مع الوظائف القياســية كل عامل بمفــرده حتى يمكن تقريــر مجموع قيمة الدولارات لكل وظيفــة. وإن كل وظيفة يتم تقييمها بهذا الأسلوب تصبح بالفعل وظيفة قياسية إضافية. وإن قيم الدولارات التي تقررت بموجب هذه العملية تعتبر بعد ذلك «نقطة قيم» تشير إلى القيمة النسبية لكل وظيفة. ويمكن إزالة مؤشــر الدولار ونقطة الكســر، بحيث يوفر الرقم الناتج مؤشراً كميــاً للقيمة النســبية للوظيفة. وإن المبلغ الفعلي لكل وظيفــة، كما هو الحال دائماً، يتقرر عن طريق عملية مســتقلة تتضمن ملخصاً لفئات الرواتب في ســوق العمل ذي الصلــة (بالوظيفة). إن ميزة مدخل عامل المقارنة هــو أن قيمة الوظائف تنبني على ممارســة التصرف عند استخدام هذا المدخل. ويتم تقرير (قيمة الوظائف) للشخص في نقاط محددة في هذه العملية مثل ما يحدث في اختيار الوظائف القياســية، وفي اختيــار عوامل الوظيفــة، وفي عوامل المقارنة على صعيد (مجمــوع) الوظائف. وإذا أثيــرت منازعات حول النتائج، فإنه بالإمكان إعادة تقدير كل من نقاط القرارات على حدة. أما القصور هنا فهو أن النظام أكثر تعقيداً من المداخل الأولية لتقويم الوظيفة ككل.

هذا وإن المدخل الأخير لتقييم الوظائف هو اســتخدام أســلوب العوامل/النقاط. ويتطلب هذا الأســلوب تجزئــة الوظائف إلى عوامل تعويض تقــارن بمقاييس مقررة مسبقاً. وتبدأ العملية باختيار وتعريف عوامل التعويض وكما حدث من قبل، فإن عدداً من العوامل المتنوعة يمكن استخدامها إذ تضم المعرفة اللازمة، والمسئوليات، أو ظروف

العمل. ويتم بعد ذلك وزن العوامل لتقرير الأثر النسبي لكل عامل الذي ينبغي أن يكون فـــي تقرير قيمة الوظيفة. ويمكن أن يتحقق ذلك بكل ســـهولة بتقرير النســـبة المئوية لمجموع قيمة الوظيفة التي يمكن أن ترصد لكل عامل إذا كان موجوداً وذلك في أعلى مستوى في وظيفة معينة. ويمكن العمل على مساواة هذه النسب، والتي يجب أن يكون مجموعها (١٠٠)، فإنه يمكن مساواتها لنقاط المجاميع بما يعكس القيمة القصوى التي تخصـــص لـــكل عامل. إن الميزان الرقمي يمكن بعد ذلـــك تحويله إلى مبلغ أو إلى أي نقطة مطلوب تجميعها مادامت النســـب المخصصة لكل عامل وظيفة كما هي. ويقوم كل من هذه القرارات على الحكم الصادر من أولئك الذين يقومون بتطوير النظام.

وتجـــيء الخطوة التالية وهي تحديد وتعريف مســـتويات محددة لكل عامل. مثلاً، قد يتقرر أنه توجد ثلاثة مســـتويات مختلفة ذات معنى من المعرفة التي ســـوف تسمح للوظائـــف في المنظمة أن تكـــون متميزة عن بعضها الآخر. ويجب أن تتم كتابة وصف (ســـردي) إنشـــائي لكل مســـتوى، وأن نســـبة من النقاط المتوافرة لذلـــك العامل يتم تخصيصها لكل مستوى. فإذا كانت المعرفة في مستواها الكامل تساوي (٥٠٠) نقطة (وهـــذا ربمـــا يكون في ميزان يتكون من ١٠٠٠ نقطة) وأنـــه إذا كان هناك فقط ثلاثة مســـتويات ذات معنى من المعرفة، حينذاك ربما نحن نقرر أن أقل مســـتوى يســـاوي (١٥٠) نقطة وأن المســـتوى الوسط يخصص له (٣٠٠) نقطة. وإنه بمجرد انتهاء هذا الإجراء بالنســـبة لكل عامل، فإن الوصف (الســـردي) الإنشائي للعوامل، ومستوياتها، ونقاط القيمة المخصصة لكل مســـتوى، تصبح هـــي المقياس (ويعرف في مجال تقويم الوظيفة المقياس الأساســـي) الذي تقيم على ضوئـــه الوظائف. وتتضمن تلك العملية ببســـاطة قراءة وصف الوظيفة الذي تمـــت كتابته ليتحدث بالتحديد لكل عامل ويقرر مستوى كل عامل مضمناً في الوظيفة. ويتم تخصيص عدد النقاط الملازمة بمستويات ذلك العامل بالنسبة للوظيفة، وأن يؤدي مجموع تلك النقاط على صعيد جميع العوامل إلى مجموع القيمة لكل وظيفة. وتشـــير مجاميع النقاط بعد تقويم كل الوظائف بهذه الطريقة، إلى القيم النسبية للوظائف.

تسعير الوظائف Job Pricing:

وتـــؤدي كل من الطرق الأربعـــة لتقويم الوظائف التي تمت مناقشـــتها، إلى ترتيب الوظائـــف من الأعلى قيمـــة إلى التي تقرر أنها الأقل قيمـــة. وبتحقُّق ذلك، فإن تلك المعلومات يمكن اســـتخدامها لبناء هيكل الرواتب الذي يحدد مستويات التعويض لكل

وظيفة مما يعكس قيمتها النسبية وسوف يؤكد، كنتيجة لذلك، المساواة/العدالة الداخلية فـي الرواتب للمنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، على كل حـال، إنه ذو أهمية حيوية، أن تعكس مستويات التعويض أيضاً سوق العمل حتى إن نظام التعويض الناتج سوف يوفر رواتب متسـاوية (عادلة) مقارنة أو ذات صلة بذلك السـوق – أي سوق العمل – وهو مفهوم يعرف بالمساواة الخارجية. ويجب أن تكون مفاهيم المساواة الداخلية والخارجية للرواتب في معظم الحالات، متوازنة مع بعضها الآخر. وفي حالة المنظمات الصغيرة ذات وظائف قليلة فإن تحليل أولي لسـوق العمل يكون كافياً، ويمكن تحديد/تخصيص الراتب حسب نتائج ذلك التحليل، لكن بالنسبة للمنظمات الكبيرة، فإنه من الضروري تحليل السـوق بعناية. وتتضمن هذه العملية عادة التعرف على الوظائف الرئيسية أو القياسـية وتتضمن أيضاً مسحاً للمخدمين في سـوق العمل ويتم تصميم هذا المسح لتقرير مدى الرواتب التـي يقدمونها لتلك الوظائف أو لوظائف مماثلة بدرجة كبيرة. وقد تم اسـتخدام نظام قائم علـى النقاط لتقويم الوظائـف، أي، مقارنة العوامل أو أسـلوب العامل/النقاط، وبعدها يمكن استخدام بيانات مسح الرواتب لتقرير العلاقة الوظيفيـة (علاقة طبيعة العمل) بين قيم نقاط الوظيفة ومسـتويات الراتب التي هي أفضل ما يميز سـوق الوظيفة. وقد يتم احتساب العلاقة رياضياً باستخدام أساليب مثـل التحليل الارتـدادي Regression Analysis ويتم وضع مسـتويات الرواتب لكل الوظائف، بمجرد التعرف على هذه العلاقة الرياضية.

وينبغي في حالة المنظمات الكبيرة تجميع إجمالي نقاط الوظيفة في مجموعات أو رواتب للمراتب/الدرجات التي كما سـبق التنويه بأن ذلك يعكس المسـتويات المختلفة للعمل بالمنظمة. ويساعد هذا التجميع للوظائف المتماثلة لأغراض الراتب، في تبسيط وانسـياب هيكل التعويض الناتج. ويتم تحديد الراتب الأدنى والأعلى في كل مرتبة/ درجة بحيث يبدو الهيكل الناتج مماثلاً لذلك المبين في الشكل (٥-١). ويمكن تقسيم مدى الراتب فـي كل مرتبة/درجة في درجات/فئات/عـلاوات التي هي إما أن تمنح سنوياً أو كل سنتين باعتبارها حافزاً للاستمرار في المنظمة، أو أنها تمنح على أساس الأداء (وهي عملية سـوف يتم اسـتعراضها في الفصل السـادس). وعند وضع هذه الهيـاكل، فإنـه من الضروري أن تكون درجات الراتـب دقيقة بحيث تعكس بحق عدد المسـتويات المختلفة للعمل في المنظمة. ويعتمد هذا التقرير على التحليل الشـخصي لكـن ضمن مدى مفترض داخل كل مرتبة/درجة، وانحدار إيجابي يمليه سـوق العمل وحـد أدنى وأعلى إجماليان لمسـتوى الراتـب لكامل الهيـكل، وإن كل زيادة في راتب

الدرجة يضاف إلى الهيكل سوف يزيد من مدى مستويات الراتب التي يمكن أن تتداخل بين المراتب/الدرجات. وكما ترى من الشكل (٥-١) فإنه لا بد من بعض التداخل، إلا إذا كان هنـــاك انحدار غير حقيقي وعالٍ وغير عادي، ولكن الانحدار المفرط ســـوف يهدم الغرض من الحصول على مراتب/درجات واضحة للرواتب.

الخدمـة الفيـدراليـة وتقويـم الوظائـف Job Evaluation And The Federal Service:

لقـــد نظمت الحكومة الفيدرالية موظفيها، طوال القـــرن الـ(١٩) فقط في عدد لا يتجـــاوز أصابع اليـــد من أنواع/فئات الرواتب عرفت بطريقـــة عمومية. وأصبح هذا النظـــام على كل حال غير عملي بحلول العشـــرينيات ١٩٢٠م، ونتج عن الجهد لتنظيم وعدالة نظام الرواتب الفيدرالي تمرير تشـــريع التصنيف لعام ١٩٢٣ (Classification Act). وقد وضع ذلك التشـــريع أولاً فئـــات مهنية عريضة للغاية أطلق عليها خدمات (كوادر) وتتضمن هذه الكوادر الخدمة المهنية والإدارية، الخدمة شبه المهنية، الكتابية، الخدمة الإدارية والمالية. وتم تقســـيم كل خدمة إلى عدد من الدرجات أو مســـتويات العمـــل وأوصاف لأنواع العمل الـــذي تتضمنه كل درجة (مرتبـــة) والتي تم تطويرها. وتم إلحـــاق الوظائف المفردة للدرجات/المراتب على أســـاس تقدير/تقييم محتواها - أي محتـــوى الوظائف. وهكـــذا، قامت هذه المحاولة الأولـــى للتنظيم المنطقي لتقويم الوظائف علـــى وصف الدرجة أو أســـلوب تصنيف الوظائـــف Job Calassification Technique. ولتسهيل عملية الحاق الوظائف لدرجات الرواتب، فقد تم تحديد أنواع الوظائف Job Classes داخل الدرجات/المراتب، وتم إعداد مواصفات أنواع الوظائف لتكون مرشـــداً لأخصائيي شئون الموظفين ذوي المســـئولية عن تقويم الوظائف (Van Riper, 1958, Pp 298-299). وكان تشـــريع ١٩٢٣م خطـــوة أولى مهمة، لكن انحصر تطبيقهـــا فقط على ١٠٪ تقريباً من الخدمة الفيدرالية، وتم اســـتثناء الوظائف خارج مدينة واشـــنطن (D.C)، ووظائف ذوي الياقة الزرقاء (الحرفيين) ممن طبيعة عملهم ليســـت كفالية/أوحراسية. وقد عزز التشـــريع مفهوم المرتبة للوظيفة Rank In Job، كما وضع الأساس لأي توســـع ثانٍ لتقويم الوظائف ليشمل جميع الوظائف الفيدرالية (Van Riper, 1958, Pp 299).

وجـــاءت العملية الإصلاحية الرئيســـية فـــي عمليات الرواتـــب الفيدرالية وتقويم الوظائف مع تشـــريع التصنيف لعام ١٩٤٩. وقد جمع هذا القانون سلســـلة المهن التي

كانــت في تشــريع ١٩٢٣ وذلك في نظام الجدول العام (Gs) بالنســبة لموظفي الياقة البيضـــاء (والتي تتكون من ١٨ مرتبة/درجة) وجدول للعمـــال ذوي الياقة الزرقاء من الحرفيـــين ومن هم في الأعمال الوقائية والحـــراس. وإن نظام تقويم الوظائف الذي اســتخدم لا يزال يقوم على أســلوب تعريف المرتبة/الدرجــة. وطالب قانون ١٩٤٩، مثلاً، أن القاعدة المســتخدمة في الحاق الوظائف للأنواع والمراتب/الدرجات (معايير التصنيف) تأخذ في الحسبان ما يلي:

- طبيعة وتنوع عمل الوظيفة الذي يتم أداؤه في القيام بمسئوليات الوظيفة.
- حجم ونوع الإشراف الذي يخضع له شاغل الوظيفة.
- طبيعة الإرشادات المتوافرة لأداء العمل.
- مستوى الأصالة أو الاستقلالية المطلوب في صنع القرار.
- أهميـــة ومـــدى القـــرارات، والالتزامـــات، والنتائـــج التـــي يتوصـــل إليها شـــاغل الوظيفة.
- عدد وأنواع الوظائف التي يمارس شاغل الوظيفة سلطة إشرافية على هذه الوظائف.
- المهارات الفنية والخبرة، والمؤهلات الأخرى اللازمة للقيام بنجاح بمسئوليات الوظيفة (National Academy Of Public Administration, 1991, P.B4).

وتم تطوير ســـرد أوصـــاف الوظائف ليكون الأســـاس للتقـــويم وتتضمن بالضبط Typically أو بدرجة مثالية أربعة أنواع من المعلومات:

- مقدمة ويتم فيها شرح الغرض الأساسي من الوظيفة وعلاقتها بالمنظمة.
- بيان بالمهام الرئيســية والمسئوليات والتي تعطي المهام والمسئوليات الهامة والمنتظمة والمتكـــررة للوظيفة. ويتضمن هذا البيان بالنســـب للمشـــرفين وضعـــاً لنوع ودرجة الإشراف (سلطة تخطيط العمل، تكليف ومراجعة العمل، وتقويم الأداء).
- وصـــف لأنواع الرقابة على الوظيفة، وهو بيـــان بالكيفية التي يتم بموجبها التكليف بالعمل، نوع الإشـــراف والتوجيه الذي يتلقاه شـــاغل الوظيفة، ونـــوع المراجعة التي تخصص لمسار العمل أو عند الانتهاء.
- بيـــان بالمطالـــب من المؤهلات الخاصـــة التي تحـــدد المعرفة، والمهـــارات والتعليم، والتصديقـــات، أو التراخيص اللازمة إذا لم تكن هذه واضحة من قراءة بقية وصف الوظيفة.

وقـد تم التكليف بمسـئولية تطوير مقاييس التصنيف فـي قانون عام ١٩٤٩م إلى إدارة شئون الموظفين المركزية الحكومية، وإلى لجنة الخدمة المدنية (Csc). وقد حول قانون إصلاح الخدمة المدنية لسـنة ١٩٧٩م تلك المسئوليات إلى مكتب شئون الموظفين للولايات المتحدة (Opm). وتم وضع مواد تشريع ١٩٤٩م، سوياً مع بقية قوانين الخدمة المدنية الأخرى تم تصنيفها في الفصل الخامس من دسـتور الولايات المتحدة، والذي يلزم الآن مكتب شـئون الموظفين (Opm) تعريف مهن الجدول العام الفيدرالي (G.S)، وينشـئ عناوين رسـمية للوظائف، ويصف مختلف مستويات العمل. وبرغم أن عمال البريد وكذا حديثاً الموظفون المدنيون بمصلحة الدفاع والعمال في إدارة الأمن القومي الجديدة برغم أنهم في نظم شئون موظفين منفصلة خارج نطاق الفصل الخامس، إلا أن نظـام الجدول العام (G.S) لا يـزال يتضمن عدداً كبيراً جداً من الموظفين المدنيين الفيدراليين. ولكي يقوم مكتب شـئون الموظفين بمسـئولياته حيـال تقويم الوظائف، فإنـه يصدق ويصدر مقاييـس تصنيف الوظائف التي يجب أن تسـتخدمها الوكالات لتقرير عنوان ومجموعة فئات، ومرتبة/درجة الوظائف التي يشـملها الفصل الخامس .(U.S.Office Of Personnel Management, 1997, P4)

وتغطـي المقاييس التـي يعرفها مكتب شـئون الموظفين نـوع كل وظيفة في نظام الجدول العـام (G.S)، ويتم إلحاق أنواع الوظائف إلـى مراتب/درجات الرواتب على أسـاس المهام، والمسـئوليات، والمؤهلات التي تعتبر ضرورية لمستوى كل مرتبة/درجة وبالإضافـة إلى ذلك، فإن الوظائف فـي الجدول العام الفيدرالي يتم تجميعها في ٢٢ مجموعة مهنية، كل منها بدورها يتم تقسيمها لمجموعة فئات وظائف Job Series أو جزء من مجموعة فرعية Sub-Groups تتضمن جميع الوظائف في مختلف مستويات المهارة في نوع معين من العمل. مثال لذلك، مجموعة إدارة شئون الموظفين والعلاقات الصناعية – هذه تتضمن ٢٠ مجموعة فئات، ويدخل في ذلك مجموعة سلسـلة إدارة شئون الموظفين وسلسلة توظيف شئون الموظفين Personnel Staffing Series، وسلسلة العلاقـات الصناعيـة للمقاول ويتم ربط جميع الأعمـال أو الوظائف في مجموعة أو سلسـلة ذات صلة ببعضها بحسـب صعوبتها، أو تعقيداتهـا ومتطلباتها من المهارات. وقياسـاً على هذه المعلومات، فإن هذه السلاسـل تلحق إلى مجموعة نوعية (Class) باستخدام المقاييس الموجودة والنتيجة المستهدفة هي الراتب المتساوي للعمل المتساوي بشكل كبير في الصعوبة والمسئولية، بصرف النظر عن مجموعة أو سلسلة المهنة.

وفي بداية عام ١٩٧٥م شرعت الحكومة الفيدرالية في تكملة اعتمادها على وصف

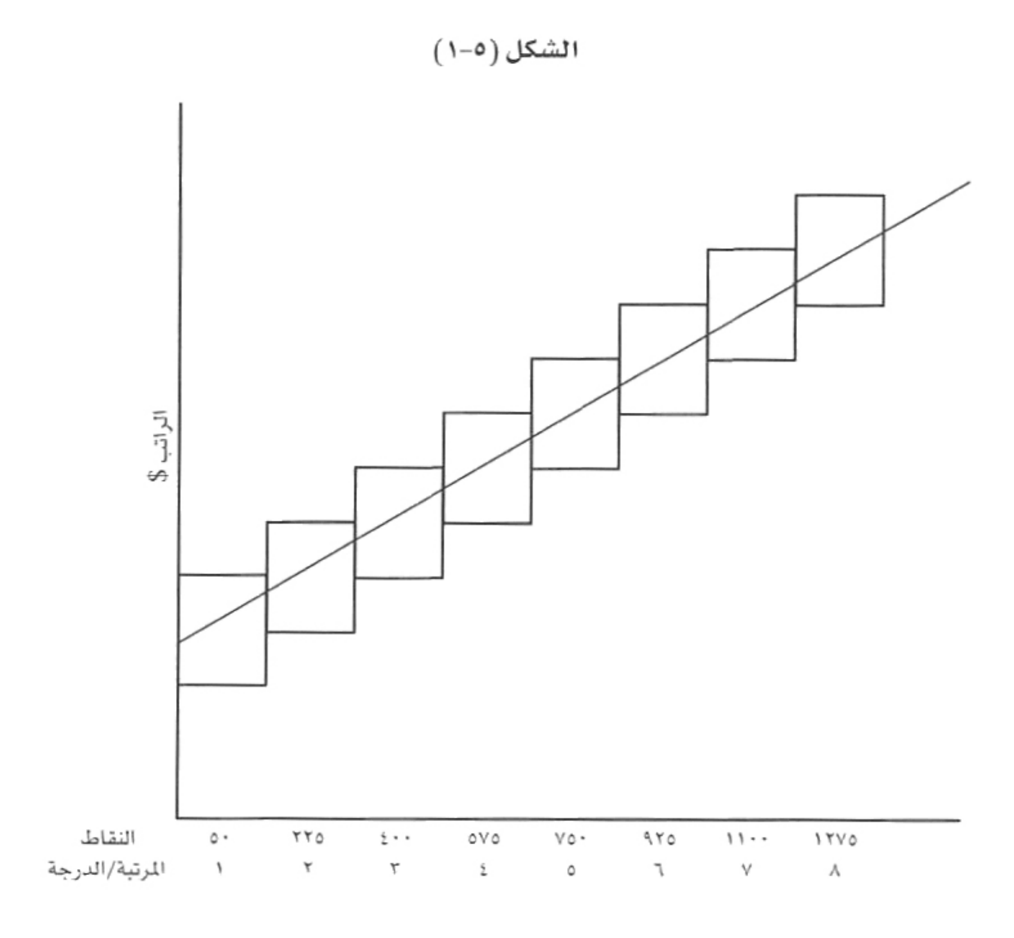
المراتب/الدرجات أو أسلوب تصنيف الوظائف، إذ قامت بتطبيق طريقة العامل/النقاط للوظائف غير الإشرافية والتي عرفت – أي الطريقة – نظام تقويم العامل Factor Evaluation System (Fes) ويستخدم نظام تقويم العامل (Fes) تسعة عوامل للوظيفة مشتركة بين معظم الوظائف غير الإشرافية بالمهن في الجدول العام وتخصص نقاط قيم لكل وظيفة. وكما هو الحال في نظم العامل/النقاط الأخرى، فإن مجموع النقاط يحدد درجة/مرتبة الوظيفة. ويمكن وصف عوامل نظام تقويم العامل (Fes) كما يلي:

- العامل (١): المعرفة التي تتطلبها الوظيفة. ويخص هذا العامل نوع المعرفة والمهارات اللازمة وكيفية استخدامها في أداء العمل.
- العامل (٢): أنواع الرقابة الإشرافية على الوظيفة، متضمناً ذلك كيف يتم التكليف بالعمل، مسئولية الموظف للقيام بالعمل، وكيف تتم مراجعة أو تقييم العمل.
- العامل (٣): الإرشادات المتوافرة لأداء العمل والحكم/التصرف الذي يتطلبه تطبيق هذه الإرشادات أو لتطوير إرشادات جديدة.
- العامل (٤): التعقيدات التي يتضمنها العمل، متضمناً ذلك صعوبة تحديد ما يجب عمله، ومستوى صعوبة العمل، ومستوى الأصالة والابتكار المطلوب.
- العامل (٥): مدى وأثر العمل، الذي يشمل أثر أو أهمية الناتج من العمل.
- العامل (٦): اتصالات الموظفين التي تتم في العمل، متضمناً ذلك الظروف أو الأوضاع التي تتم فيها مثل هذه الاتصالات.
- العامل (٧): الغرض أو الأسباب للاتصالات الشخصية.
- العامل (٨): مطالب الوظيفة البدنية، والتي قد تتفاوت كثيراً في الطبيعة، والقدرات وكثافة النشاط.
- العامل (٩): طبيعة بنية العمل، المخاطر في الوظيفة والاحتياطات الأمنية المطلوبة لأداء العمل بأمان.

وتتطلب أوصاف الوظائف في نظام تقويم العامل (Fes) تغطية كل المعلومات اللازمة لإلحاق النقاط في جميع مجالات العامل التسعة (الموضحة سلفاً) والتي قد لا تكون هي الحالة لأوصاف وظائف يتم سردها بطريقة مطوّلة حسبما يستخدم في وصف مرتبة الوظيفة ككل أو في مدخل تصنيف الوظائف. ونتيجة لذلك فإن أوصاف الوظائف في نظام تقويم العامل (Fes) تبدو تفصيلية جداً ويشمل هذا النظام

المعلومات اللازمة لتصنيف الوظائف باستخدام إما سرد تصنيف الوظائف أو مقاييس نظام تقويم الوظائف. وطبقاً لمكتب شـئون الموظفين (Opm) «فإن كثيراً من الوكالات الفيدراليـة قد قررت إعداد أوصاف الوظائف تبعاً لصيغة نظام تقويم العامل» (U.S. Office Of Personnel Management, 1997, P. 17).

الشكل (٥-١)



تقويـم الوظائـف وقضايـا التصنيـف Job Evaluation And Classification Issues:

لقد كان الإسهام الرئيسي لنظم تقويم الوظائف والتصنيف في القطاع العام إحداث

ترتيب نسبي في الفوضى التي تتسبب فيها مسميات الوظائف، وعدم المساواة الفادح في الرواتب لنفس نوع ومستوى العمل، وعمليات الاستقطاب والاختيار غير المبنية على معلومات وإدراك تفصيلي لمحتوى الوظيفة وعلاقتها بوظائف أو أعمال المنظمة واحتياجات الموارد البشرية. إن تطبيق تقويم الوظائف، وخطط التعويض المرافقة لذلك، بداية بالأعوام ١٩٢٠م. كانت مرحلة مهمة في تطوير نظم الجدارة؛ ذلك أنها كبحت الجماح في استغلال فئات الرواتب لأسباب حزبية أو شخصية، وقد حظي وصف المرتبة/الدرجة أو تصنيف الوظائف خاصة بدعم مهني واسع كإصلاح يطبق بتركيز الإدارة العلمية في تحليل الوظائف والكفاءة وذلك بالنسبة للمشكلات الفنية بالإدارة العامة (Merril, 1960) وكان المرشحون لوظائف انتخابية يدعمون الإصلاح ذلك لأن تصنيف الوظائف ينقل التزامهم «بالمداخل العقلانية والتي تشابه إدارة الأعمال» إلى الحكومة. ومع ذلك فإن تصنيف الوظائف وممارسوه كان لهم تاريخ طويل في كونهم وسط معارك قائمة بين المؤيدين لنظم الجدارة التقليدية وأولئك الذين يؤيدون النموذج الذي يركز على الإدارة. ويناقش الأوائل - أي مؤيدو تصنيف الوظائف - أن التصنيف عنصر رئيسي لتحقيق وصيانة المقدرة الحيادية. والآخرون - الذين يركزون على النموذج الإداري - مغرمون بوصفه كمثال رئيسي لانتصار الأسلوب الفني على الفرص (Sayre, 1991, P. 135).

وطبقاً لأكاديمية الإدارة العامة الوطنية (Napa)، فإن تصميم وإدارة نظم تقويم الوظائف ينبغي أن يدفع على تحقيق هدفين اثنين. الأول: ينبغي أن يدعموا الجهود في معاملة المتقدمين للوظائف والموظفين بسلوك عادل وغير متحيز. الثاني: ينبغي أن يتم تصميمهم بما يرفع فعالية وكفاءة أداء الوكالة. ويعكس الهدف الأول قيم حركة إصلاح الخدمة المدنية الأولى وتركيزها على تنظيم (الرقابة البوليسية) على نشاطات أو تصرفات المديرين ذات الصلة بالموظفين. والهدف الثاني للأكاديمية (Napa) في تقويم الوظائف يرتبط للتركيز المعاصر على إدارة الموارد البشرية وبحسب كلمات الأكاديمية (Napa)، يجب أن تكون نظم تقويم الوظائف قريبة أو داخل الاتجاه السائد للعمليات الحيوية في هيكل إدارة المنظمة. وينبغي أن تكون لهذه النظم ذات أهمية مثل ميزانية الوكالة، ونظم المعلومات والمحاسبة. وفي الواقع، ينبغي أن تكون لديها المقدرة على التدخل مع النظم الإدارية لتسهيل عملية الإدارة (National Academy Of Public Administration, 1991, P. 14).

وعلى كل، فإنه يحدث في أحيان كثيرة أن تكون نظم تقويم الوظائف بالحكومة

هدفاً للهجوم من النقاد الذين يجادلون في عدم قدرة على تحقيق أي من هدفي الأكاديمية الاثنين (NAPA) وفيما يتعلق بالعدالة والمساواة، فإن دقة وموضوعية تحليل الوظائف ونشاطات التصنيف كانت دائماً عرضة للاشتباه بسبب أن ليس في أي من النظم المستخدمة ما يجيء قريباً من الإزالة بالكامل للأحكام والتصرف المهني أو الإداري. وكما شاهدنا، فإن نظم تقويم الوظائف، بما في ذلك تلك التي تقوم على مداخل كمية مثل (تقويم العوامل) تبنى حتماً على عمليات شخصية. وإنه من الصعب جداً، في حالات كثيرة، وضع خطوط واضحة تماماً بين مستويات الوظائف من حيث الصعوبة والمسئولية. وأن محللي التصنيف، بمعنى آخر، يقومون بأكثر من تسكين الأعداد في قوالب أنهم كثيراً ما يطلب منهم ممارسة كثير من التصرف والحكم، وأن مكتب شئون الموظفين (OPM) يقر بهذه الحقيقة في تعليماته:

«يقوم مكتب شئون الموظفين (OPM) بإعداد مقاييس التصنيف على افتراض أن الأفراد الذين يستخدمونها إما أنهم أخصائيو شئون الموظفين أو مديرون متدربون في كيفية تصنيف الوظائف، ولديهم المعرفة عن المهن والمنظمات المعنية. وبصرف النظر عن الشكل/الصيغة المحددة للمقياس فإنك يجب أن تنظر وتطبق هذا المقياس كمرشد للقرارات الخاصة بمستوى الدرجة. وينبغي ألا تستخدم معيار مستوى المرتبة/الدرجة آلياً ليتماشى أو ليناسب بالقوة وظيفة ما لعناصر محددة أو عوامل، أو مواقف، أو مهام. يجب دائماً أن تستخدم أحكاماً متزنة في التصنيف لتقرير المدى الذي يكون فيه الفرد مناسباً للغرض من المعيار» (U.S. Office Of Personnel Management, 1997, P. 34).

ويتوقع أن تكشف مراجعات التصنيف التي تجريها وكالات شئون الموظفين المركزية، من المتوقع أن تكتشف أن نسبة معينة من قرارات تقويم الوظائف التي اتخذت على مستوى الوكالة خاطئة بسبب نقص في الحقائق وخطأ في التفسير أو الترجمة لمقاييس التصنيف (U. S. Office Of Personnel Management, 1981) وإن الأخطاء التي من هذا النوع بكل أسف لا يمكن تجنبها، لكن مكتب شئون الموظفين (OPM) يقترح أنه بالإمكان التقليل من هذه الأخطاء عن طريق المراجعات المكتبية المنتظمة للوظائف والتدريب الأفضل لأولئك الذين يقومون بالتقويم.

ويجيء التحدي الكبير لعدالة عملية تقويم الوظائف والمساواة في مخرجاتها من إمكانية أن طبيعتها في التصرف سوف تسمح بالتحيز الشخصي والتنظيمي لكي يؤدي أدواراً ملموسة. ومن المهم أن أولئك الذين في رهان مع نشاط التصنيف هم

فـــي وضع يحاولون من خلاله التأثير في قرار المحلــل. ويمكن إرجاع ما يطلق عليها أخطاء الدرجات المبالغ فيها، إلى الضغوط من جانب المديرين التنفيذيين الذين لسبب أو آخر يريدون رواتب عالية لمرؤوســيهم. وبشــكل أوســع، فــإن المديرين التنفيذيين المنتخبين، والتنفيذيين، وأخصائي شئون الموظفين قد ينخرطون في صراع للرقابة على تقويم الوظائف وعملية التصنيف، وأن المحللين في وضع لكي يقوموا بدور كسياسيين للتنظيم الذين هم أكثر اســتجابة كفاعلين (مديرين) أقوياء بالمنظمة أكثر مما هم في الاستجابة لمبادئ الجدارة أو للأحكام الرسمية لتقويم الوظائف (Shafritz, 1973).

وسبب آخر يثير التساؤل حول موضوعية تقويم الوظائف في الحكومة هو الظاهرة الموثقة جيداً والتي يطلق عليها (تدرج المرتبة/الدرجة)، والذي يعني ارتفاع غير مخطط له في متوســط المرتبة/الدرجة لجميــع الموظفين الذين في إدارة أو في وكالة. وتقوم على فترات لجان تشــريعية رقابية أو مكاتب للميزانية التنفيذية باكتشاف أن متوسط المراتب/الدرجات قد ارتفع، وبالمثل ميزانيات الموظفين. وبالترتيب المختصر، ســتكون هناك مطالب بالتعديل وتخفيض المرتبة/الدرجة، وسوف يشكو السياسيون من الدفع المبالــغ فيه للبيروقراطيين (الذيــن لا عمل لهم) وأعمالهم ضئيلــة. ويعترض دافعو الضرائــب علــى الزيادة في مصروفــات الحكومة في بند الأجــور والرواتب، كما أن منظمات الموظفين سوف تعمل على التعبئة للاعتراض على تخفيض درجات الوظائف علماً أن بعضاً من التضخم في مســتوى متوســط الدرجة/المرتبــة ناتج عن تضخيم الدرجة/المرتبة المســتهدف. وغالباً ما يكون الدافــع هو الاحتفاظ بموظف ذي قيمة يكون قد تســلم عرضــاً من جهة خارجية، تعويضاً له عــن التضخم الذي أضر بقوته الشــرائية، أو مكافــأة الأداء المتميز. وبمــرور الوقت، فإن الأثــر التراكمي قد يكون انهياراً للمساواة الداخلية في الرواتب، مع بروز انحرافات مرئية بشكل عالٍ في هياكل المرتبة/الدرجة بالوكالات وكذا بإدراك واســع الانتشــار بين العمــال أن إدارة النظام ليست موضوعية وليست عادلة.

وتحدث المبالغة فعلاً في أوصاف الوظائف، كما أنه أحياناً تستغل تقييمات الوظائف، وأن بعضاً من الموظفين العامين يتلقون بالفعل رواتب خارج نطاق مسئوليات ومؤهلات وظائفهم. فإذا اســتمرت مثل هــذه الظاهرة لفترة طويلة، فإنهــا يمكن أن تقود إلى متوســطات عالية للمراتب/الدرجات على صعيد الحكومة ككل، أو في بعض الوكالات المعنية. وعلى كل حالٍ، فإن الأســباب لتدرج المرتبة/الدرجة عادة معقدة أكثرها يكون طمعاً أو محســوبيةً. إن كثيــراً منه يرافق الطبيعة المتغيرة للقــوة العاملة الحكومية.

وإن الحكومات على جميع المستويات تستخدم أعداداً متزايدة من الموظفين المهنيين، والإداريين والفنيين الذين توجد حاجة إليهم للقيام بأداء البرامج الجديدة والتي غالباً ما تكون معقدة. وليس إذن هناك من سبب يدعو للافتراض، أن العدد الأكبر من الموظفين الحكوميين هم في المراتب/الدرجات الدنيا. وعلى نقيض ذلك فالأعداد الكبيرة كثيراً ما تتجه نحو الوسط في هيكل المراتب/الدرجات. ومثال لذلك، ففي عام ٢٠٠٣م فإن ٦٥٪ من الوظائف في الجدول العام (Gs) كانوا في المراتب/الدرجات (٩-١٥)، و٤٠٪ في المراتب (٩-١٢) (U. S. Office Of Personnel Management, 2005, P. 29) وعلى كل، فإن المخدمين الحكوميين غالباً ما يخفقون في الاعتراف بهذه الحقيقة في خططهم الرسمية في التصنيف وتنبؤات القوى العاملة. وجدير بالذكر أن متوسط مرتبة/درجة الجدول العام (Gs) الفيدرالي ارتفع من ٧,٣٩ في ١٩٦٤م إلى ٩,٨٢ في ٢٠٠٣م (U.S. Office Of Personnel Managaement, 2005, P.26).

وسبب آخر يمكن التنبؤ به بالنسبة لتدرج المرتبة/الدرجة هو الصلة المباشرة بين المجموعات النوعية ومدى الرواتب فقد حدث الكثير من الغلو في المراتب بسبب أن الوظائف في مجموعات نوعية ضيقة نسبياً أو في درجات بمستويات راتب لا يمكن تغييره دون تشريع. وإن الجهات التشريعية والتنفيذيين المنتخبين مترددون بشكل سيئ السمعة لرفع درجات الرواتب، ويتزايد الضغط مع الزمن لتسكين الوظائف في مراتب أعلى لمنع ترك الخدمة من جانب الموظفين ذوي القيمة ومكافأة الأداء المتميز. وإن تدرج المرتبة، من وجهة نظر المنظمة، وهي غير رسمية وزائدة عن القانون، قد تكون استجابة وظيفية لتشدد/تجمد النظام الرسمي ومع الزمن، على كل حال، قد تصبح عملية تقويم الوظائف والإجراءات ذات العلاقة قد تصبح واجهة غير حقيقية يتم من ورائها مدخل انتهازي وغير عادل بشكل كبير لتعويض ماله صلة قليلة – إن وجدت – بأداء المنظمة.

كما أن عمليات تقويم الوظائف، تتأثر بالاتفاقيات التي يتم التوصل إليها مع منظمات أو اتحادات الموظفين (انظر الفصل (٧)). وإن وضع مقاييس لتقويم الوظائف وتصنيف الوظائف المفردة في معظم الحكومات، هي من صلاحيات الإدارة وليست قابلة للتفاوض. وجرت العادة أن تركز الاتحادات على تحسين الرواتب وامتيازات الخدمة الإضافية، وهذا لا يعني أنهم كانوا دائماً راضين عن ترك تقويم الوظائف بالكامل إلى الإدارة. وقد نجحوا في بعض الحالات بجعل مقاييس التقويم خاضعة للتفاوض، وأن المنازعات حول ترجمتها أو تفسيرها أو كلتيهما قد تكون خاضعة

للتحكيم الملزم. ويعارض معظم المديرين الحكوميين بشدة جعل خطط تقويم الوظائف موضوعــاً للتفاوض. ويدفعون بالحجة في ذلك أن فعالية الإدارة ســوف تنهار إذا لم تُنشــئ نظاماً لتقويم الوظائف يناســب احتياجات المنظمة. وأن المســاومات في هذه المجــالات، قد يرى المحللــون المتخصصون في تقويم الوظائف أنها أزمة بســبب أنهم يعتبــرون عملية تقويم الوظائــف وترتيب الوظائف مجالاً فنياً يتطلــب تدريباً مكثفاً، وخبرة، وحكماً مهنياً. وقد ســيطرت وجهة النظر هــذه في الغالب الأعم على جميع مســتويات الحكومة لكن هناك بعض الاســتثناءات. وإحدى هذه الاستثناءات خدمة البريد للولايات المتحدة حيث يخضع تقويم الوظائف للمســاومات تحت شروط تشريع إعادة تنظيم البريد لسنة ١٩٧٩م.

وحــين يقوم المخدمــون الحكوميون بمســاومات جماعية مع اتحــادات تمثل عدة وحــدات تفاوضيــة، فإنهم غالبــاً يجدون صعوبة فــي المحافظة علــى تقويم موحد للوظائف وخطة رواتب. وتتطور هذه المشكلة حين تكون هناك عدة وحدات للتفاوض، وليس اتحاداً واحداً يمكنه أن يكســب التمثيل في جميــع الوحدات، وهكذا، فالمخدم يجب أن يســاوم/يتفاوض مع عــدد من الاتحادات المختلفــة. ويركز الاتحاد، في كل وحدة، على القيام بكل ما يمكنه لتحســين الراتب والمزايا لأعضائه. وإن التحســينات في إحدى الوحدات قد تتســبب في عدم مســاواة لموظفين في وحدات أخرى يؤدون نفس نوع العمل، ومستواه، وقد تكون المرتبة والراتب مساوية عادلة في كل وحدة، لكن ليس بين الوحدات.

وقد ركزت نظم تقويم الوظائف بالقطاع العام، وبدرجات متفاوتة من النجاح ركزت على تحقيق العدالة والمســاواة، وأنها بعمل ذلك، قد مالت لتجاهل اهتمامات المديرين في أداء المنظمة وقد اشــتكى بصفة مستديمة الإداريون الحكوميون بالولايات المتحدة طوال نصف القــرن الماضي أن هياكل التصنيف الموجودة والعمليات الخاصة بها، هي عوائق للفعالية والكفاءة. وقد وجدت (NAPA) الأكاديمية خلال المراجعات الدراسية والمقالات المنشــورة بين ١٩٤١م و١٩٩١م أن المشــكلات التالية هــي التي غالباً ما تتم الإشارة إليها:

١- إن مقاييس التصنيف معقدة ويصعب على غير المتخصصين فهمها، وتستخدم قليلاً على أســاس يومي. وبعبارة عملية، فإن هذا يعني أن المديرين والمشــرفين يلعبون قليــلاً، إن كان لهم في الأصل دور، فــي عملية التصنيف، وهي منطقة اختصاص المحللين الذين لديهم رغبة قليلة في مشكلات إدارة الموارد البشرية.

٢- إن وكالات شـئون الموظفين المركزية لا توفر القيادة وهي ذات سـمعة سـلبية في الاعتـراض على التغيير، خصوصاً التغييرات التي من شـأنها التقليل من رقابتها على مقاييس وإجراءات التصنيف.

٣- يواجه المديرون الحكوميون تجربة العملية باعتبارها عبئاً وغير مفهومة، ويرون أن العائد قليل من دعم الجهد في وضع وصف دقيق وتصنيف الوظائف.

٤- يتعلم المشـرفون كيـف يضغطون على المحللين لكي يرفعوا مـن مراتب الوظائف، وأنهم لا يستخدمون النظام أداةً لإدارة الموارد البشرية.

٥- إن مدخـل المرتبـة للوظيفة جامد وغيـر مرن. إنه لا يسـتوعب حاجات الوكالة المحـددة، وأن مقاييـس التصنيف كثيـراً ما تتجاهل أثر الموظفـين على الوظيفة والفروقات المهمة في مستويات الأداء.

٦- إن خطط التصنيف وأوصاف الوظائف ليست مواكبة تماماً لعدة سنوات على الأقل (وأنه ليس من غير المعتاد وجود نظم لم تتم مراجعتها لعقود من الزمن)، مما يجعل من الصعب الاسـتقطاب للمهن الجديدة، وللتعريف بوضوح والتنبؤ بالاحتياجات من الموارد البشـرية، ومقابلة متطلبات التوظيف في مجالات فنية سريعة التغيير. (National Academy Of Public Adminstration,1991 Pp 17-18)

وإجمالاً فإن دراسة الأكاديمية (Napa) كشفت أن مديري شئون الموظفين الفيدراليين والمصنفين والموظفين الإداريين والمديرين يحبذون عدة إصلاحات مهمة متضمناً ذلك ما يلي: (١) تفويض صلاحيات ملموسة خاصة بسلطة التصنيف إلى المديرين التنفيذيين (٢) تجميع المراتب الحالية في ثلاث أو أربع مراتب/درجات بمدى واسع للرواتب (٣) السـماح بالفروقات لمقابلة الراتب القائم على المهارة. وإن هذه الأنواع من التغييرات توجد في الواقع في النظم التي تسـتخدمها الوكالات الفيدرالية التي اسـتبعدت من التشـريع الخاص بالتصنيف (الفصل الخامس) ومن عدد من المشروعات التوضيحية بأسـلوب (البيان بالعمل) التي أطلقها مكتب شـئون الموظفـين والتي اختبرت مداخل بديلة لمجال واحد أو أكثر من شئون الموظفين وبحسب الأكاديمية (Napa)، فقد اتضح أن مستويات عالية من الرضا بهذه المبادرات أو نظم التصنيف المختلفة اتضح ارتباطها بمقدرة هذه الوكالات لمواكبة السوق بدفع رواتب أكثر مما تستطيع هذه الوكالات والتي يغطيها الفصل الخامس (صفحة ٣٢).

وبالإضافـة إلى قضايـا الراتب فقد وجـدت الأكاديمية الوطنية لـلإدارة العامة

(NAPA) أن الوكالات الفيدرالية التي تجري مشــروعات توضيحية (بأســلوب البيان بالعمل) أوردت على الأقل ثلاث مشــكلات في إدارة الموارد البشرية كأسباب لإصلاح نظــام تقويم الوظائــف أو نظام التصنيــف. أولاً، أن مقاييس تقــويم الوظائف ذات التعقيــد المفرط وذات مهن ضيقة كثيرة جــداً ومراتب/درجات دفعت إلى هدم جهود الإدارة في استقطاب موظفين بتأهيل عالٍ، وفي التكليف بالعمل بفعالية وفي المحافظة على مستويات عالية من الأداء بالمنظمة. ثانياً، أن تقويم الوظائف يستغرق وقتاً طويلاً جداً، فهو يســتغرق شــهور لإكمال عملية التوظيف وشــغل الوظيفة الشاغرة. وثالثاً، أن هيــاكل تقويم الوظائف غيــر المرنة تميل إلى توجيــه ذوي الأداء المتميز بعيداً عن مجالاتهم الأساســية في الخبرة ونقلهم إلى وظائف إشــرافية ذات مراتب عالية مما يجعلهم يحصلون على رواتب أعلى (P.P. 33-34).

إن التركيز الحالي على المرونة والاستجابة قد وجه الانتباه إلى ثلاثة نماذج للإصلاح ذات إمكانــات متوافرة للمخدمين الحكوميين. أولاً، نموذج المرتبة للوظيفة Rank-In-Job الذي يســيطر (على نظم تقويم الوظائف) والذي يمكن اســتبداله بنظام المرتبة للموظف Rank-In-Person لجزء أو لكل الخدمة المدنية. ثانياً، يمكن تحويل السلطة المحولــة لتصميم نظم المراتب/الدرجات تحويلها لمســتوى الوكالة، واســتبعاد الفكرة بنظــام لكل الحكومة لصالح نظم متعددة تفصــل لتلائم الأوضاع المحددة واحتياجات الــوكالات (سياســة للتفتيت المخطط). وثالثاً، يمكن الاحتفــاظ بالنظم الحالية على صعيد الحكومة لكن بعد تعديلها للســماح للوكالات بصلاحية التصرف أكثر في إطار سياسات عامة تضعها وكالات شئون الموظفين المركزية.

نظام المرتبة للشخص The Rank-In-Person System:

تقــوم نظم شــئون الموظفين في كثير من الأقطار على فكــرة المرتبة للموظف، وأن الخلفيــة التعليمية لموظفي الخدمــة المدنية، ومؤهلاتهم الفنيــة والإدارية، والقدرات الخاصــة، والخبــرات ذات العلاقة (ليس خصائــص وظيفة بذاتها) هــي التي تقرر راتبهم ومركزهم بالمنظمة. وإننا مع ذلك، اســترعى نظرنا أن مدخل المرتبة للشخص هو المســيطر على الخدمة العامة في جميع مســتويات الحكومــة بالولايات المتحدة. وأن نظم المرتبة للشــخص كانت بوجه عــام محصورة في وزارة الخارجية، والخدمات العســكرية ووكالات مثل إدارة شــئون قدماء المحاربين، مكتب الاستخبارات الفيدرالي (Fbi)، والوكالة المركزية للاســتخبارات. وإنه على المســتوى المحلي، تستخدم إدارات

الشرطة خاصةً نظام المرتبة للشخص أو شيئاً قريباً من ذلك يجمع بين المرتبة للشخص والنموذج القائم على الوظيفة.

وتقـدم وزارة الخارجية للولايات المتحدة مثلاً جيداً لنسـخة الولايات المتحدة من مدخـل المرتبـة للشـخص (U.S. Department Of State, 2005) وحالياً، فإن تعداد العاملين بوزارة الخارجية ١٤,٥٠٠ موظف، ومن ضمنهم الذين بوزارة الخارجية العليا، وهـم ضباط وزارة الخارجية والموظفون والسـفراء. ويراعى داخـل الخدمة التوجه نحو المسـتقبل الوظيفي لكل شخص بحيث يبدأ العمل بذات نقطة الالتحاق بالخدمة ثـم يتدرج في ثلاث محطات هي: ضابط متمرن Junior Officer، ضابط مسـتديم Career Officer، ضابـط أول بخدمـة وزارة الخارجيـة Senior Forign Service Officer أو ضابط أول دبلوماسي. ويشار للمبتدئين عند الدخول للخدمة إلى ضباط تحت التمرين ويكونون تحت التجربة. وعلى نقيض المدخل القائم على الوظيفة ، فإن التخصصـات الفنية ليس من المتوقع وجودها في الخطوة الأولى في سـلم المسـتقبل الوظيفي، ولذلك فإن الضباط تحت التمرين يلتحقون بالمسـتقبل المهني بدون أي مهنة وظيفيـة أو تخصيص. ويتلقون تدريباً توجيهياً أساسـياً فـي مركز التدريب القومي للشئون الخارجية (National Foreign Affairs Training Center) ولمدة سبعة أشهر تدريبيـة (معظم التدريب مهارات لغوية) وذلك قبـل تكليفهم للعمل فيما وراء البحار، والتي تستمر من سنتين إلى أربع سنوات.

ويتـم التركيز، داخل الخدمة، على مهارات عامة وإمكانات الاسـتمرار في التطور مع تحقيق تقدم ناجح عبر مختلف المراحل لخط المسـتقبل الوظيفي. ويخضع جميع الضباط تحـت التمريـن للمراجعة بغرض الاسـتمرار في الخدمة كضبـاط بوزارة الخارجيـة الذين بنظام المسـتقبل الوظيفي، وتتم مراجعتهم مـن قبل مجلس البراءة والخدمة بعد ٣٦ شـهراً من دخولهم للخدمة، والمقياس الوحيد الذي يستخدم للخدمة المسـتديمة والبراءة هو أن يبـرز الطالب بوضوح إمكانية أن يخـدم بفعالية كضابط بوزارة الخارجية (FSO) على مدى مستقبل وظيفي عادي ويقوم المجلس بتقويم الطلبة في خمسـة مجالات: المهارات العقلية، مهارات الاتصال الشخصي، القيادة، المهارات الإدارية، ومعرفة ملموسة بشكل كبير. ولأن المستقبل الوظيفي بوزارة الخارجية يركز بشكل واسـع على الخبرة الوظيفية القياسية والمرونة، فإن الموظفين يكلفون تخصصاً بخبرة وظيفية أو يسـتمرون في خط أو سـلك سير بالخدمة، ويتوقع منهم أن يمضوا معظم حياتهم الوظيفية للعمل في مجال التخصص الذي كلفوا به بداءة. ويوجد حالياً خمسة خطوط مهنية بالخدمة في وزارة الخارجية، هـي:

- ضباط في سـلك الإدارة يقومون بتنسـيق العمليات المساعدة لسفارات وقنصليات الولايات المتحدة في العالم. ومهامهم متعددة، ويتضمن ذلك تعيين مواطنين أجانب، إدارة العمليات المالية، شراء المعدات والمواد.
- أولئك الذين يعملون في السلك القنصلي ولديهم وظيفتان أساسيتان. إنهم يصرفون التأشـيرات لمواطني الأقطـار الأجنبية الذين يرغبون في دخـول الولايات المتحدة، ويقدمون خدمات خاصة للمواطنين الأمريكيين فيما وراء البحار.
- إذا كلفـوا بالعمل في الخط المهني الاقتصادي، فإن (Fsos) تقدير ضباط الخارجية الأوائـل للقضايا التجاريـة والاقتصادية يمتد من حقوق صيد الأسـماك إلى آثار البيئة على التنمية الاقتصادية. ويؤسـس ضباط الخدمة الخارجية اتصالات مهنية للحصول على معلومات عن أحوال الاقتصاد المحلي وتداعياته على التجارة الأمريكية وسياسات الاستثمار.
- إن الضباط في السلك السياسي يقومون بتقييم الدعم الخارجي لسياسات الولايات المتحـدة ويقومون ببناء اتصالات على نطاق واسـع مع مجموعات محلية ومنظمات لتقرير أوضاعهم حول السياسات المحلية والأجنبية في أقطار معينة.
- ضبـاط الخدمة الخارجية في السـلك أو خط المهنة الدبلوماسـي وهؤلاء يديرون مراجـع ثقافية ومعلوماتية، ويشـرحون تاريـخ وقيم الولايات المتحدة للمسـتمعين الأجانب، ويشـرحون ويمثلون السياسـة الخارجية للولايات المتحدة وتبادل البرامج فيمـا وراء البحار والتي يكون الغرض منها بناء روابط مع مواطنين وزعماء في أمم أخرى.

ويتلقـى ضبـاط وزارة الخارجيـة بعد تثبيتهـم بالخدمة خبـرة وظيفية إضافية متخصصة، وذلك أثناء مهامهم الأولى المتعددة وسـوف يعملون خارج سـلك وظائفهم، مع تطوير مسـتقبلهم الوظيفي، وأن وزارة الخارجية تشـجعهم على اكتساب مهارات جديـدة في أكثر من مجـال وظيفي واحد بحيث يسـتطيعون تحقيق المعرفة والخبرة المتخصصة اللازمة للخدمة الفعالة في عدد من الأدوار. إن الأداء بكفاية في مستوى واحد ببساطة ليس كافياً؛ ذلك أن التطوير المتواصل والترقية بانتظام أمران مطلوبان فـي الخدمة. إن حيازة مهـارات عريضة في السياسـة والإدارة بالإضافة إلى خبرة متخصصـة أمور ضرورية، ذلك أن الترقيات تتم بشـكل تنافسـي. وأن لكل مرتبة/ درجة قيداً زمنياً يشـترط أن يترقى قبل «انقضائـه الموظف» إلى المرتبة التالية. وأن الذيـن لا تتـم ترقيتهم، عليهم ترك الخدمة. وتتم التوصيـات بالترقية من قبل لجنة

اختيار وهي التي تراجع ملفات وتقييمات أداء جميع ضباط وزارة الخارجية (FSOS) فـي كل مرتبة/درجـة الذين يسـتحقون الترقية. وتصدر اللجنة بعـد هذه المراجعة كشفاً بأسماء الضباط الذين تمت التوصية بترقيتهم، على أساس الجدارة وإن السلك الوظيفي الأعلى لضباط وزارة الخارجية هو ضابط أول دبلوماسي (Senior Foreign Service)، وهم مجموعة صغيرة نسـبياً (نحو ١٠٠٠) وهم الذين يضعون وينظمون، وينسقون ويطبقون سياسة الولايات المتحدة الخارجية. وهذه أكثر الوظائف مسئولية وحساسـية في الخدمة، وأن الدخول إلى هذا المستوى من المسئولية والسلطة يخضع لمناقشة شديدة.

إن المبـررات التي تؤيد اسـتبدال نظم المرتبة للوظيفـة Rank-In-Job بتلك التي تقوم على مفهوم المرتبة للشـخص Rank-In-Person، تركز هذه المبررات في المداخل المؤخـرة للموضوع، علـى المرونة، وقابليـة التكليف، والتناغم مع هياكل إدارة شـئون الموظفـين اللامركزية. مثلاً، فقد قام مجلـس حماية نظم الجدارة بالولايات المتحدة في عام ١٩٩١م، بتقييم يحبذ نظام «المرتبة للشخص» المعدل الذي تستخدمه مصلحة شـئون قدماء المحاربـين (VA). وإن القانون الذي تعمل بموجبه إدارة شـئون قدماء المحاربين (VA) (الفصل ٣٨) يضع منهجاً يتم بموجبه تقييم مؤهلات كل شـخص في ضوء مقاييس الوكالة الموضوعة، وأن المرتبة/الدرجة تخصص للشـخص على أساس مؤهلاته/مؤهلاتها الشخصية بصرف النظر عن الوظيفة المشغولة. واختلاف آخر من نموذج الفصل الخامس هو استخدام مجموعة من موظفي إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) (لجان المستويات) في نفس المهن أو مهنة ذات صلة، تقوم هذه المجموعة بالتوصية بالمرتبة أو الدرجة التي ينبغي أن يتم فيها تسـكين الشـخص. إن مدخل إدارة شئون قدماء المحاربين (Veterans Administration) ليس بنظام المرتبة للشـخص بالتمام؛ وذلك بسـبب أن الوظيفة المشـغولة غالباً ما تقرر مقدرة شاغلها للتأهل لمرتبة/درجة أعلـى، وأن المراتب الثلاث العليا في التمريض، والمرتبات/الدرجات الأعلى بالنسـبة للأطباء مخصصة بشكل حصري على أساس الوظيفة المشغولة (U.S.Merit System Protection Board,1991,Pp17-18).

فرضاً أن دراسـة لإدارة شـئون قدماء المحاربين (VA) حول نظام شئون الموظفين، فقد انتهى مجلس حماية نظام الجدارة (MSPB) في هذه الدراسـة إلى تقديم بديل ممكـن لبعض الوكالات والمهـن التي تعمل تحت الفصل الخامس. وقد أشـار تقرير المجلس (MSPB) بالتحديد إلى أن مديري إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) يعتقدون أن الطريقة المستخدمة في تحديد مراتب/درجات الموظفين أكثر سهولة وإنصافاً.

وقد اقترح المجلس (مجلس حماية نظام الجدارة) (MSPB) في توصياته، أن أولئك الذين هم معنيون بإصلاح نظام الفصل الخامس يعتقدون أن استخدام لجان الزملاء Peer Panels جزءاً من عملية تحديد المرتبة والراتب بسبب أن ذلك الاستخدام يزيد من المرونة وأن من المحتمل أن تعكس اللجان إدراكاً ببيئة العمل الفعلية. وأشار المجلس أيضاً (MSPB) إلى التعويض الواسع من قبل إدارة شئون قدماء المحاربين (VA) في مجال سلطات شئون الموظفين إلى المديرين التنفيذيين إذ إنه يقدم نموذجاً ينبغي أن ينظر في تطبيقه بقية الإدارات الفيدرالية (ص ٤٥ -٤٨).

وحدث في السنوات الأخيرة، دعم قوى لتطبيق مفهوم المرتبة للشخص بالنسبة للموظفين المهنيين والتنفيذيين بالدرجات العليا. وأن الكادر العالي للمديرين التنفيذيين (Senior Executive Service)، بالحكومة الفيدرالية يعتبر مثلاً محدداً، وأن العديد من الولايات قد طبقت صورة من هذا الكادر (Ses) والذي بموجبه يخصص للمديرين في القمة مرتبة وراتب. وإن إمكانية تطبيق مبدأ المرتبة للشخص بالولايات المتحدة وذلك بالنسبة لمستوى الوظائف الوسطى والدنيا تبدو ضئيلة. وإن اعتراضاً رئيسياً لمثل هذه الإصلاحات هو أنها قد تؤدي إلى عودة الفوضى وعدم العدالة في الرواتب والتي كانت سائدة قبل التصديق على خطط تقويم الوظائف.

كما أن مشروعات التصنيف على أساس المرتبة للشخص كما هي مطبقة في أقطار أخرى قد تم الاعتراض عليها من قبل القانونيين بالولايات المتحدة على أساس عدم ديمقراطيتها كطريقة للتوظيف بأنظمة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة والتي تؤدي إلى خلق نخبة إدارية قوية. وإن المقدرة النسبية لأداء العمل المخصص لوظيفة محددة، هو في نظم الجدارة بالولايات المتحدة من المفترض فيه أن يكون هو المقياس، وأن ما يبرر ذلك - أي المقدرة النسبية للأفراد - أنه هو المدخل الديمقراطي للتوظيف والذي وحده يمكن أن يعمل في إطار نظام المرتبة للوظيفة حيث يصمم ويدير النظام بطريقة جيدة، وإن نظم المرتبة للشخص، من الجانب الآخر، تميل إلى التركيز على الخلفيات التعليمية العمومية والمهارات الاجتماعية لأولئك الذين يسعون إلى سلك وظيفي يؤدي إلى وظائف بالمستويات العليا في الخدمة المدنية، وهذا دائماً ما يفيد دخول أعضاء من النخب الاجتماعية والاقتصادية إلى وظائف المستويات العليا لاسيما أولئك الذين درسوا في جامعات معينة. وهذه المجالات من السلك الوظيفي، من ناحية الممارسة، مجالات «مقفولة» للآخرين الذين من خلفيات اجتماعية وتعليمية مختلفة. وتعكس المستويات البيروقراطية بالخدمة

المدنية، تحت هذه الظروف، تعكس السلاسل الهرمية الكبرى للمجتمعات، بممثلين من الطبقة العليا في القمة. وبرغم وجود طرق لجعل الدخول والتقدم في نظم المستقبل الوظيفي القائم على المرتبة للشخص ديمقراطياً، إلا أن الأمريكيين تقليدياً ينظرون بمحسوبية إلى هؤلاء في معظم المجالات في البيروقراطية المدنية.

تجزئة نظام تصنيف الوظائف Fragmentation:

تعتبر تجزئة (تصنيف الوظائف) خياراً سياسياً يدعمه أولئك الذين يعتقدون أن نظاماً واحداً للتصنيف أو مفهوماً واحداً للتصنيف لا يمكن ببساطة أن يواجه بفعالية تحت كل الظروف احتياجات إدارة الموارد البشرية وإستراتيجيات رأس المال البشري بالنسبة لكل الوكالات العامة. وقد تم في الخدمة الفيدرالية، استبعاد أعداد كاملة وجزئية بالوكالات من المشروعات التوضيحية بالفصل الخامس وأيضاً من التعديلات المستمرة لممارسات التصنيف التقليدية والتي أشار إليها بعض المراقبين كدليل على الحاجة إلى تبني هذه النظم حتى تتناغم مع ظروف الوكالة (NaTional Academy Of Public Adminstration, 1991, P.D.3) وبرغم أن ذلك ليس سياسة رسمية، فإن التجزئة تحدث بخطوات سريعة. ففي عام ٢٠٠٤م كان نحو ١,٧٥٠,٠٠٠ موظف فيدرالي مدني لوقت العمل الكامل، ونحو (٥٠٠,٠٠٠) لم يكونوا في الجدول العام (Gs) (U.S. Office Of Personnel Management, 2004) وتوسع هذا الاتجاه مع تطوير نظم شئون موظفين مستقلة لوزارة الدفاع ووزارة الأمن الداخلي Homeland Security.

إصلاح النظم القائمة Reforming Existing Systems:

ومن واقع الممارسة، فإن الجهود لمعالجة المشكلات التي أثارتها نظم تقويم الوظائف المتعارفة وتصنيف الوظائف على كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة ركزت هذه النظم على: (١) زيادة مرونتها (٢) جعلها أكثر سهولة للمشرفين لكي يدرسوها ويستخدموها (٣) ربطها بطرق داعمة لجهود الوكالات في إدارة الموارد البشرية. وباستثناء الكادر الإداري العالي (SES)، وعدد محدود من الوكالات فإن نماذج من المرتبة للشخص لم ترسخ بعد، ولم يصبح التكسير بعدُ نموذجاً للاختيار من قبل معظم الإدارات.

ويحتمل أن تكون اتجاهات الإصلاح الكبيرة هي لا مركزية سلطات التصنيف وتحويلها إلى الوكالات ومستوياتها الأقل، وإعادة هيكلة خطط التصنيف من خلال

توســيع مدى المراتب. وقد كانت الفكرة المحوريــة لمعظم مقترحات الإصلاح الحاجة إلــى جعل نظم تقويم الوظائف ذات مرونة واســتجابة للظروف والاحتياجات الإدارية والتعليميــة وأن أحد عناصر المرونة تم دعمه حديثــاً بالكثير من المديرين الحكوميين مثل إزالة الكثير من المجموعات النوعية للوظائف الضيقة واستبدالها بعدد قليل نسبياً من الفئات المهنية ومســتويات المراتب/الدرجــات. إن التعريف الضيق والعدد الكبير مــن المجموعات القومية أو المراتب غالبــاً ما تعمل على تحديد تصرف الإدارة لتعديل مهــام الوظائف وفئات الرواتب دون الحاجة إلى وظائــف بحاجة إعادة التصنيف من قبل محللي شــئون الموظفين. وإن هياكل راتب الدرجة العريض تجعل من السهل على المديريــن أن يصمموا ويعملوا على ربط الوظائف حــول عمليات العمل. كما أن هذه الهياكل تجعل الاستقطاب سهلاً على أساس المهن والتخطيط للمستقبل الوظيفي، كما تجعــل انتقال الأفراد من وظيفة لأخرى بالمنظمة أقل تعقيداً، ويســاند الجهود لإدارة الراتب بطرق تستهدف مكافأة الأداء بطريقة ذات مغزى وتقر بالفروقات في المهارات والقدرات.

إن شعبية المدى الكبير من قبل المديرين الحكوميين تتضح بالفترات التي تظهر فيها كموضوع محوري في المشاريع التوضيحية (البيان بالعمل) التي تصمم لاختبار مداخل ومبادرات جديدة لإدارة شــئون الموظفين بالحكومة الفيدرالية. وإن هذه المشــروعات التوضيحية والتي فوّض بها في الفصل السادس من تشريع إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨م (Csra)، وتمت المصادقة عليها من قبل مكتب إدارة شــئون الموظفين (Opm)، كانت في الغالب تتضمن عنصر التمديد العريض Broadbandign Component. وإن أول تجربــة من هذا النوع هي مشــروع البحيرة المعروف باســم إيضاح بحيرة الصين (NAVYS China Lake Demonstration Project)، والذي تم التصديق على تطبيقه من قبل مكتب شــئون الموظفين (OPM) في عام ١٩٨٠م وتم تمديده لمدة غير محددة حتى أصبح دائماً عن طريق التشريع في عام ١٩٩٤م. وإن ظاهرة رئيسية لهذا المشروع هي تقويم وظائف بسيطة ونظام مراتب/درجات رواتب جمّعت مراتب/درجات الجدول العــام في مدى أو نطاق عريض قليل للرواتب. وســمح للمديرين، بموجب إصلاحات بحيرة الصين China Lake Reforms أن يزيدوا من رقابتهم أو تحكمهم على تصنيف الوظائف، والرواتب، وأمور أخرى في شــئون الموظفين (Nigro And Clayton, 1984) وقام مكتب إدارة شــئون الموظفين (OPM) بسلســلة من التقييمات على هذا المشروع طــوال عقد من الزمــان، وانتهى المكتب إلــى تحقيق نجاح من حيث تحســينه لإدارة

شـــئون الموظفين في معامل الأبحاث والتطوير (التي غطتها الدراسة) وبمعنى أدق، إن إجراءات تفويض التصنيف ذات البســـاطة، قلّلت من الوقت اللازم لإكمال نشـــاطات التصنيـــف كما أنها خفضت من الصراعات بين أخصائي شـــئون الموظفين والمديرين. وبحســـب تقويم مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM): «أجري تحسين في الاستقطاب والمحافظة على الموظفين، والتقليل من ترك الخدمة بالنسبة لذوي الأداء العالي وترك الخدمة من قبل ذوي الأداء الضعيف. وأن السلطة الإشرافية المتطورة على التصنيف، والراتـــب، والتوظيف ازدادت، كما ارتفع رضا الموظفـــين بالراتب وإدارة الأداء» (U.S. Office Of Personnel Management, 1998, P. 2).

وعلى كل، يجـــب ملاحظة أنه كانت هناك عدة إصلاحات بجانب تمديد المدى في بحيـــرة الصين China Lake بما في ذلك عملية تقويم أداء جديدة لنظام الراتب على أساس الأداء، ومستويات أعلى للرواتب من تلك التي في مواقع التحكم/الرقابة، لذلك فإنـــه من غير الممكن معرفة وتحديد التغييرات التي قد أدت إلى أي تحســـين ملموس قد تم تحقيقه. ومع ذلك، وحســـب تعليق مكتب إدارة شـــئون الموظفين (OPM)، كما يتضـــح من بحيرة الصين، فإن التمديد العريض للمرتبـــة غالباً ما ينظر إليه على أنه طريقة مفيدة لتوسيع سلطة المديرين التنفيذيين. إن تمكين المديرين لاستخدام عملية تصنيـــف الوظائف كأداة لإدارة الموارد البشـــرية يفترض أن يقلـــل إجمالاً تكلفة إدارة تقويم الوظائف وخطة التصنيف وذلك بتبسيط العملية والإسراع فيها، وهذا أيضاً قد يوفر الكثير من جداول مصلحة شـــئون الموظفين المركزية الروتينية الخاصة بنشاطات التصنيف التي يجب القيام بها قبل أن يستجيب أخصائيو شئون الموظفين لاحتياجات المنظمـــة من تطوير الموارد البشـــرية والإدارة. وبالطبع، يجب القيام بجهود للتأكد أن مبـــادئ العدالة والمســـاواة قد تم اتباعهـــا، وكما يحدث دائمـــاً، أن ذلك يتطلب بعض الإجراءات المركزية للنظر في الخروقات أو الأخطاء.

قضايا خاصة بالرواتب في الخدمة العامة Issues Regarding Pay In The Public Service:

إن القضايا ذات الصلة برواتب الموظفين العموميين (الحكوميين) دائماً تطلق شرارة انتبـــاه الرأي العام (الجمهور) والخلاف السياســـي. وكما رأينـــا، فإن كثيراً من أوجه تحديـــد الراتـــب وإدارة الخطة هما عمـــل فني. ونحن هنا، ســـوف نركز على قضايا السياسة العامة، واهتمامات الإدارة، والجهود لتحسين فعالية نظم الرواتب في القطاع

العـــام. وينبغـــي التذكر أيضاً أن الراتب جــزء واحد فقط من جملـــة التعويض التي يســـتخدمها المخدمون الحكوميون، وتشـــمل هذه الحزم المزايا مثـــل الرعاية الصحية وخطـــط التقاعد التي قـــد تعادل ٢٥٪ أو أكثر من راتب الموظف، لذلك فإن مناقشـــة الراتب التالية ينبغي إدراكها في هذا الإطار.

ويمكن لقضايا السياســـة والجدل السياســـي الذي يتعلق بأجـــور ورواتب موظفي الخدمـــة المدنيـــة أن يثير كثيراً من اهتمـــام الرأي العام/الجمهور وقـــد يغضَب دافعُ الضرائب حين يعلم أنها تبدو فئات رواتب تميل إلى المبالغة، ومزايا أكثر من ســـخية، ولاســـيما إذا كانوا أقل ارتياحاً من الأداء الحكومي. إن الإعلام المحلي، بالطبع، يقظ دائمـــاً للفضائح التـــي ينخرط فيها الموظفون العموميون الذيـــن يتقاضون رواتب أكثر مما يســـتحقون فضلاً عـــن كونهم لا يؤدون عملاً بالقدر الكافـــي. وإن انطباع الرأي العام الإجمالي هو أن رواتب الموظفين العموميين، على أسوأ الأحوال جيدة وأن لديهم وظائف يتوافر فيها الأمن الوظيفي بشدة.

إن رواتـــب القطـــاع العام في جوانـــب مهمة هي نتاج سياســـي. ويتم الدفع لمعظم الموظفين العموميين من الاعتمادات الناتجة عن إيرادات الضرائب والتي تمت الموافقة عليها من قبل الســـلطة التشـــريعية. وإن نســـبة كبيرة من مجمـــوع تعويض الموظفين العموميـــين ســـوف يجيء من هـــذه الموارد، وحتى خـــلال الأوقات التـــي تتنامى فيها الإيرادات، ومن ذلك ميزانيات الموظفين. وإن أمام صناع السياســـة خيارات محدودة حيـــث يجب عليهم أن يركزوا علـــى التكلفة المتعلقة بالموظفين حين يكون من الضروري خفض المصروفات أو عند تقليص النمو. وإن معدلات الرواتب وسياسات التعويضات الأخرى تصبح دائماً قضايا مادام السياســـيون والجماعات صاحبة المصلحة Interest Groups يناورن في كسب تأييد الرأي العام وأصوات الناخبين.

وإضافة إلى ذلك، فإن الراتب يعتبر غالباً قضية رئيســـية في المساومات الجماعية حيث تكون مثل هذه المفاوضات مســـموحاً بها. ويطالب مفاوضو الاتحادات أكثر في حـــين أن ردة الفعل مـــن الإدارة أن الأحوال والمطالب المالية على الموارد القائمة تتطلب زيادات طفيفة أو ربمـــا تخفيضاً. إن الموظفين العموميين يصوتون كما أنهم ينضمون إلى منظمات تساند المرشحين لمناصب انتخابية وتناور الهيئات التشريعية لمزايا أفضل ورواتـــب أعلـــى. إن دعم زيادة الرواتـــب غالباً ما تكون فيه مخاطرة سياســـية. وأن الدخول في التزامات على المدى الطويل، تؤدي في نهاية الأمر إلى تكلفة أكبر لخطط المعاش والمزايا الأخرى قد يكون ذلك أمراً أكثر ســـهولة. وإن التحســـينات في خطط

المعاش والتي هي من صلاحيات الهيئة التشريعية والتي قد تكون «ادفع وأنت سائر في الطريق» Pay-As-You-Go والتزامات مالية أخرى لحزمة تعويضات الموظف تتسبب في قلق الخبراء في المالية العامة وأن آخرين ممن يتساءلون من أين يمكن أن تجيء الأموال اللازمة لمقابلة هذه الالتزامات المستقبلة (Kearney, 2003).

وكما تمت الإشارة إليه في الفصل الثالث، قد يواجه المخدمون الحكوميون مشكلات جادة في الاستقطاب، والاحتفاظ بالموظفين في الخدمة، وفي التحفيز حيث تؤدي هذه المشكلات على الأقل جزئياً إلى عدم مقدرة مزمنة لتقديم رواتب تنافسية حقاً. وإن الاستجابة، في بعض الحالات كانت إيجاد عدة خطط رواتب داخل ذات الحكومة لمعالجة مشكلات خاصة على أساس كل حالة بحالتها. وإن هذا المدخل غالباً، يقاوم من أولئك الذين يؤمنون بالمحافظة على وحدة القياس والمساواة الداخلية والتي هي صفة ملازمة للتصنيف وخطط الراتب في نظم الجدارة التقليدية.

وقد أشار كل من تشارلس ليفين وروزلين كليمان (Charles Levine And Rosslyn Kleeman) في تقريرهما عام ١٩٨٦م حول وضع الخدمة المدنية الذي قدم للمعهد الوطني للإدارة العامة (NAPA): إلى الدعم المتزايد للمقترحات التي يكون لها تأثير على تمزيق أو تشتت الخدمة المدنية إلى عدة جداول وقواعد مستقلة في مجال الرواتب (Levine And Kleeman, 1984, P. 30) وتثير التجزئة المستمرة التهديد أن يكون ذلك هو النمط السائد (الموضة) وأن التفاوت في الرواتب بين المهن والوكالات سوف يثبط كل الجهود للمحافظة على العدالة والمساواة (في الرواتب). وأخيراً، وبحسب حكم (ليفين) وكليمان (Levine And Kleeman)، فإن ذلك يهدد الفكرة نفسها لخدمة فيدرالية، وبالتالي، يستبدل ذلك بعدد من نظم الخدمة المدنية. وأن تمزيق النظام الفيدرالي منذ ١٩٨٦م استمر وبحلول عام ٢٠٠٤م كانت هناك حرفياً مجموعات (رزم) من خطط رواتب الوكالة وفئات الرواتب (,U.S. Office Of Personnel Management 2005) وإن القيم السائدة في الولايات المتحدة هي أن الحكومة ينبغي أن يكون لديها فئات رواتب يمكن مقارنتها بتلك التي بالقطاع الخاص للوظائف المماثلة وفي أسواق العمل المماثلة، أي بمعنى، أن يدفعوا الفئة السائدة (من الراتب). ويعتبر هذا تغييراً من السابق حين كان الافتراض العام هو أن الموظفين العموميين، وخاصة ذوي الياقة البيضاء، ينبغي أن يتوقعوا رواتب أقل من رصفائهم بالقطاع الخاص. وأن الدعوة في ذلك الوقت كانت بما أن الموظفين العموميين يتمتعون بالأمن الوظيفي بدرجة كبيرة وكذلك بمزايا عالية، فإنهم ينبغي أن يتوقعوا شيك رواتب أقل. وإن دفع الأجور

السائدة (في أسواق عمل محددة) للعمال ذوي الياقة الزرقاء، على كل حال، لها تاريخ طويل بالخدمة الفيدرالية يعود إلى عام ١٨٦٢م. وخلال الفترة الأولى من الحرب الأهلية ما بين (١٨٦١-١٨٦٥م)، حين كان الجانب الفيدرالي يصارع لبناء قوة بحرية تستطيع قطع التجارة البحرية للكونفيدراليين مع أوروبا، أجاز الكونجرس قانوناً وجه بموجبه مصلحة البحرية Navy Department مع فئات الرواتب السائدة في أحواض بناء السفن، واليوم، فإن كثيراً من حكومات الولايات والمحليات تستخدم أيضاً معيار الفئات السائدة بالنسبة لرواتب ذوي الياقة الزرقاء.

ويحاول المخدمون الحكوميون عند تطبيقهم لمبدأ الفئات السائدة أو المقارنة، استغلال معلومات تولّدت بتفاعل العرض والطلب في سوق العمل. ويتم إجراء مسوحات الفئات السائدة لوضع فئات رواتب للوظائف القياسية أو لوظائف يمكن مقارنتها على صعيد المنظمة وقطاعات الاستخدام. وتسكن هذه الوظائف بعد ذلك في هيكل درجات رواتب تقوم على متوسط فئات الرواتب التنافسية. وتضع الإدارة، بعد مراجعة هذا الهيكل جميع الوظائف المتبقية في هذا الهيكل على أساس قيمتها النسبية للوظائف القياسية.

وتسمح الفئات السائدة أو مدخل تقييم تسعيرة السوق من ناحية نظرية، للمخدمين الحكوميين بناء موازين للرواتب من شأنها تمكينهم من حيازة والاحتفاظ بالموارد البشرية اللازمة دون دفع رواتب أكثر مما تستدعي الحاجة. وبرغم أن الطرق المستخدمة لإجراء وتفسير مسوحات الراتب السائد قد تكون معقدة، إلا أن المنطق وراء ذلك واضح تماماً: وهو تحديد ودفع السعر الساري في السوق لمجموعة بذاتها من المعرفة، والمهارات والقدرات (KSAS).

وبرغم الرغبة في دفع الرواتب السائدة باعتبارها سياسة عامة تلقى دعماً على نطاق واسع، إلا أن هناك قضايا لا بد من مواجهتها. مثلاً، إن فئات الرواتب السائدة يفترض أنها نتاج لسوق عمل مفتوح تنافسي. وقد يكون لها الأثر، على كل حال، لاستدامة عدم الإنصاف القائم لفترة طويلة وأنماط التمييز الاقتصادي المتأصل في المجتمع، مثل أولئك الذين نتج عنهم تدني فئات الرواتب السائدة للنساء. وسوف نناقش لاحقاً في هذا الفصل القيم المقارنة، والتي صممت لتأسيس مساواة الرواتب للنساء.

ومجموعة أخرى من القضايا ذات صلة قوية تتركز حول الدرجة التي تستخدم

فيها الطرق لإجراء مسوحات الفئة السائدة ومدى تأثرها بجمهور أصحاب المصلحة الحقيقية Stakeholders لتحريف مخرجاتها (النتائج). مثلاً، هل ينحصر المسح للمناطق الحضرية، في الولاية، الإقليم، أو الأمة بكاملها؟ هل يشمل المسح منظمات حكومية أخرى خيرية؟. إن الممرضات في المستشفيات العامة عانَيْنَ تاريخياً بسبب أن هذه المؤسسات تقوم بمسوحات لبعضها البعض بشكل روتيني، وبذلك تحافظ لسنوات على الرواتب على مستويات عنديب فلورنس (Florence Nightingale). هل المزايا والأشياء غير الملموسة تدخل في عوامل التسوية؟ وإن كان الأمر كذلك، فإن خطط معاشات سخية نسبياً (وهي تعويضات مؤجلة) يمكن استخدامها لتبرير المحافظة على الأجور في مستوى متدنٍّ. ما القاعدة التي ينبغي استخدامها لوضع مقارنة بين المنظمات؟ هل العمل في إدارة شرطة صغيرة مثل العمل في إدارة حضرية بمدينة كبيرة؟. كيف يمكن التعامل مع الوظائف التي ليس لمهامها مثيل في القطاع الخاص؟ وإن كلاً من المديرين الحكوميين، والمديرين التنفيذيين، والمشرعين، ومنظمات الموظفين، واتحادات دافعي الضرائب كل هؤلاء ضمن المجموعات التي تسعى بهمة لتكون تلك القرارات الحرجة في مصلحتها. إن سياسات الفئات السائدة قوية تماماً ولها علاقة شديدة بما يبدو من الأعداد الموضوعية التي تنتج عن المسوحات فيما يخص الرواتب السائدة، وبالإضافة إلى ذلك، فإن تثبيت وتحديد الفئة السائدة لوظيفة بذاتها لا يؤكد أنه سوف يخصص لها الراتب في سوق العمل أو ما يدفع لها بالفعل. وإنه بالنسبة للمخدمين الحكوميين فإن المناخ السياسي حتماً له أثر رئيسي في كيفية استخدام المعلومات حول الفئات السائدة (أو عدم استخدامها) وذلك من قبل الهيئات التشريعية والرؤساء التنفيذيين Chief Executives وقد تمت ترجمة هذه الحقيقة في الغالب إلى تردد عام لصرف الأموال اللازمة لتحقيق والمحافظة على الفئات السائدة بالنسبة لعدد كبير من وظائف القطاع العام، ولاسيما أولئك الذين في المستويات العليا بالخدمة المدنية. وقد تضطر الولايات والمحليات للاختيار بين المقارنة والتمويل الكافي لبرامج مهمة متنوعة في دوائر قوية وذات تحدٍّ. وإن المشرع، حين يعتمد تغييرات في قاعدة الرواتب، فإن المشرعين يميلون أن يكونوا أكثر سخاءً مع أولئك الذين هم في المراتب الدنيا. وإن الموظفين بالمستويات الدنيا هم الكثرة الغالبة، ومن المحتمل أن يكونوا قادرين على ممارسة ضغط سياسي قوي. أما الموظفون الإداريون والمديرون التنفيذيون، من الجانب الآخر، فإنهم عادة ليس لهم نفوذ أو تأثير في العملية الانتخابية. هذا وإن المشرعين والجمهور الذي له حق التصويت، من المحتمل أن يكونوا أكثر استجابة لعهد من يخسرون وذلك فيما يبدو أنه راتب عالٍ نسبياً في المستويات

العليــا للبيروقراطية غير المنتخبــة. وأخيراً، فإن أجور الموظفين غير المديرين قد يتم تحديدهــا في كثير من الإدارات عن طريق المســاومات الجماعيــة إذ ليس للمديرين اتحادات تمثل مصالحهم.

وإن الراتــب الذي يعتمده الكونجرس، على مســتوى الحكومــة الفيدرالية، وضع تقليدياً لســقفٍ أعلى للرواتب في الجهاز التنفيذي بسبب أن المشرعين قاوموا الدفع للموظفين المدنيين أكثر مما يعملون أو مما يستحق عملهم. وعموماً، فإن شيك الدفع من قبل المشــرع يزداد بدرجة بطيئة (الزيادة المتدرجة) بسبب أن "العواصف النارية" والسياســية التي تســبب تلك التعديلات الضخمة التي تتسبب في إشعالها. ولا شك أن الحكومة الفيدرالية ليســت استثناء من ذلك. وإن ذلك يرفع ببطء سقف الرواتب الفيدرالية ســوياً مع رفض رئاســي (رئيس الجمهورية) للتوصية بالزيادة على مستوى النظام بما يمكن من تحقيق المقارنة، والتي تسببت أحياناً في فجوة بسيطة بين رواتب الحكومة الفيدرالية والقطاع الخاص وذلك بالنسبة لفئات الوظائف والمهن التي يصعب استقطاب الأفراد لها خصوصاً تلك الوظائف التي بالمراتب العليا.

وقد عانت الحكومات على جميع المســتويات من مشــكلات الضغط على الرواتب. وجــاء الضغط على الرواتب نتيجة لسياســات تتمثل في وضع ســقف للرواتب العليا ومشكلات مثل زحف المراتب/الدرجات Grade Creep. وإن الأثر المتبقي للضغط هو فلطحة أو تمديد أفقي لهيكل رواتب المنظمة، بحيث يتم تدريجياً سد الفجوة بين رواتب أعلى الوظائف وأدناها. وعليه، وبمرور الوقت فإن الضغط على الراتب يثبط الجهود لوضع فروقات ذات مغزى في الرواتب على أساس مسئوليات ومؤهلات الوظيفة. وإنه من المستحيل دفع فئات أو معدلات الرواتب السائدة، ويجعل هذا الوضع من الصعوبة استقطاب والمحافظة على موظفين إداريين وفنيين ذوي تأهيل عالٍ بمقدورهم التحكم في رواتب أعلى للعمل الذي يؤدونه من حكومات أخرى من إدارة الأعمال الخاصة.

التطـورات الحديثـة فـي الخدمـة الفيدراليـة Recent Developments In The Federal Service:

فــي عقد الثمانينيات ١٩٨٠، بالإضافة إلى تهاوي المقارنة التي تســبب فيها تردد رئاسة الجمهورية في التوصية بزيادات في الراتب بما يواكب خطوات القطاع الخاص، فإن مقدرة الحكومية الفيدرالية المنافسة في أسواق عمل محددة أو مواقع قد فُوضت نتيجة اعتماد واشــنطن على المتوسطات القومية National Averages لتقرير الفئات

السـائدة. وتفاوتت معدلات رواتب القطاع الخاص بشكل كبير على صعيد المحليات، والأقاليم، وأسـواق العمل. ففي سـان فرانسيسـكو، مثلاً، فقد أوضح مكتب مسـح إحصاءات العمال في عام ١٩٨٨، أن سكرتيراً بالقطاع الخاص يتقاضى ٦٠٪ أعلى من شـخص يقدم نفس نوع العمل في اسكرانتون (Scranton) في بنسلفانيا، لكن الراتب الفيدرالي كان مماثلاً في كلا البلدين (سان فرانسسكو واسكرانتون). وتدفع الحكومة الفيدرالية في بعض الأماكن أكثر من القطاع الخاص، لكن القطاع الخاص يدفع أكثر من الحكومة الفيدرالية في نحو (٩٠٪) من الحالات، وإن القطاع الخاص في كثير من المناطـق الإحصائية الحضرية (Msas) يتمتع بمزايا رواتب تنافسـية تزيد كثيراً على ٢٠٪ (U.S. General Accounting Office, 1990, P.P. 5-17).

وكان تقـديم الرواتـب الخاصة الطريقـة الوحيدة للحكومـة الفيدرالية قبل عام ١٩٩٠م، لتغيير الجدول العام للرواتب بحسـب المحليات/المناطق بالنسبة لبعض المهن. وعلـى مكتب إدارة شـئون الموظفين اعتماد طلبات الوكالة لمعـدلات الرواتب الخاصة القائمة على حل مشكلات الاستقطاب، والمحافظة على الموظفين، تلك المشكلات التي نشـأت بسبب ارتفاع رواتب القطاع الخاص أو لأسباب أخرى. وواجب على الوكالات التي تتقدم بطلبات الزيادة أن تؤكد أن لديها الاعتمادات اللازمة لدفع معدلات رواتب أعلـى ضمن حـدود ميزانيتهم القائمـة. وبحلول عـام ١٩٩٠م، كان نحو (١٣٪) من الجدول العام (Gs) (١٩٠,٠٠٠) موظف يتقاضون فئات رواتب خاصة، وأن مشـكلات حـادة في عدد من الوكالات مثل مكتب التحقيقات الفيدرالية (رفضت الوكالات النقل لأماكن مثل مدينة نيويورك، والتي لا يستطيعون أن يكونوا فيها في مستوى معقول من المعيشـة) هذه المشـكلات تلقي الضوء على الحاجة إلى إصلاح عام للنظام (Shoop, 1990).

قانون ١٩٩٠ بشأن مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين The Federal Employees Pay Comparability Act Of1995:

لقد أصبحت سياسـات رواتـب الموظفين الفيدراليـين ذوي الياقة البيضاء خلال الـ١٥ سنة الماضية ذات توجه نحو الإدارة والمرونة. وإن المنطق الموجه للنظام قد تحول إلى حد كبير من المسـاواة والثبات (عدم التذبذب) إلى تسـهيل المنافسة والاستجابة لاحتياجـات الإدارة مـن المـوارد البشـرية. وإنه بعـد النظر في عـدة بدائل أجاز الكونجرس ووقع الرئيس بوش (Bush) على قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين

(Federal Employees Pay Comparability Act) (Fepca) فـــي أواخر عام ١٩٩٠م. وهذا التشـــريع مثل معظم الإصلاحات حل وسط أو تســـوية بين أولئك الذي يؤيدون إصلاحات شـــاملة ونشاطات تصمم للوصول بسرعة (لرواتب يمكن مقارنتها) وأولئك الذيـــن يفضلون تعديلات متدرجـــة ومتابعة لصيقة للنتائج علـــى الميزانية. واحتفظ الرئيس بالســـلطة المطلقة لتغيير التوصيات حول الرواتب. كما أن السلطة التنفيذية فوضـــت صلاحيات أكثر للتصرف في أمور إدارة الرواتب. وتم تكوين مجلس الرواتب الفيدرالي (Federal Salary Council) من تسعة أعضاء (ثلاثة خبراء محايدين وستة ممثلين لمنظمات الموظفين) ومهمة المجلس هي تقديم المشـــورة للرئيس في أمور رواتب المحلية. وقد وضع القانون أربعة مبادئ إرشـــادية لتحديد الراتب تحت الجدول العام (Gs): (١) ينبغـــي أن يكـــون الراتب المتســـاوي للعمل إلى حد كبيـــر داخل كل منطقة راتـــب المحلية (٢) المحافظة على التمييز في الراتب، في كل منطقة راتب محلي، ويتم التمييز على أســـاس العمـــل والتميز في الأداء (٣) ينبغي أن يكـــون الراتب الفيدرالي كامـــلاً للمقارنة مع غير الراتب الفيدرالي، أكثـــر منه فقط مع القطاع الخاص، فئات الراتب لذات مســـتوى العمل (٤) وينبغي إزالة أي مفارقات تماماً في الرواتب الحالية بين رواتب الموظفين الفيدراليين وغيرهم.

وإن الشـــروط الرئيســـية لقانون مقارنة رواتب الموظفـــين الفيدراليين لعام ١٩٩١م (Fepca) تم تصميمها بوضوح للسماح بقدر أكبر من المرونة بما يلي:

- وضـــع قاعدة وإجراءات يتـــم بموجبها التخفيف من المفارقات فـــي الرواتب، وذلك بزيـــادة مقارنة التعديلات التي تقوم على الظـــروف المحلية في النظام بكامله وذلك بزيادات تقوم على قاعدة رواتب الجدول العام (Gs).
- توفير سلطات حول الرواتب خاصة بمساعدة الوكالات لشغل الوظائف الحرجة التي ظلت شاغرة بسبب عدم المقدرة على المنافسة بنجاح في سوق العمل.
- السماح بإنشاء نظم رواتب خاصة بالمهن لكي توجد لها حاجة إلى تحقيق المقارنة.
- الموافقـــة على التعويض على مســـتوى الوكالات لقرارات الرواتـــب القائمة على كل حالة بحالها بالنســـبة للعديد من تلك الحالات، وبذلك يمكن توفير الدعم التشريعي للمكافـــآت المالية لمرة واحدة أو رواتب متنوعة خاصـــة بترتيبات الأداء الموجهة نحو احتياجات وظروف الوكالة.

وظاهرة أخرى ملموسة هي مســـح حديث قام به مكتب إحصاءات العمال، ويدخل

في ذلك الوظائف غير الفيدرالية في الوكالات الولائية والمحلية وغير الربحية. ويوجه نقد رئيسي للطريقة التي استخدمها مكتب شئون الموظفين (OPM) ومكتب إحصاءات العمال (Bls)(Bureau Of Labor Statistics) لتقرير معدلات المقارنة لذوي الياقة البيضاء، كان النقد بسبب فشلهم في ضم وظائف في حكومات الولاية والمحلية وفي المنظمات غير الربحية. وقد استجاب قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين (Fepca) لهذه الاهتمامات وذلك بتحديد قيام الرئيس بإعداد تقرير يقارن فيه الرواتب تحت الجدول العام (Gs) مع العمال غير الفيدراليين الذين في ذات المستوى من العمل داخل كل محلية رواتب (Pay Locality)، وقد استبعد الكونجرس في قانون ١٩٦٢م الخاص بإصلاح الرواتب الفيدرالية المقارنات مع وظائف في حكومات الولاية والمحلية لقناعتهم في ذلك الوقت أن بيانات الرواتب من هذا القطاع من القوى العاملة (كانوا في ذلك الوقت نحو ٦ ملايين) سيكون خارج المقارنة من بيانات مؤسسات إدارة الأعمال الخاصة. وبحلول عام ١٩٩٠م ارتفع الاستخدام على مستوى الولايات والمحليات إلى أكثر من الضعف ولم يعد هذا المنطق مناسباً، وبخاصة بسبب أنواع معينة من الوظائف لم يتم إدراجها في المسح الأول وأصبحت كثيرة على مستوى حكومة الولاية والمحلية (مثلاً، الممرضات، ضباط الشرطة، رجال المطافي، وموظفو الخدمة الاجتماعية). وكمثال للسياسة حول مسوحات الراتب السائد بسبب أن الراتب غالباً ما يكون أقل في حكومات ولاية ومحلية صغيرتين وأن الاتحادات التي تمثل الموظفين الفيدراليين قد اعترضت بقوة على ضم هؤلاء (الولاية والمحلية الصغيرتين) في مسوحات الراتب السائد. ووجهة نظر الإدارة بالطبع هي أنه ينبغي أن يضموا إلى المسح.

وكان أثر تشريع ١٩٩٠م على الرواتب الفيدرالية كبيراً، ويوجد حالياً اختلاف وتنوع في خطط الرواتب، برغم أن الموظفين الذين يعملون لوقت الدوام أو العمل الكامل لا يزالون تحت تغطية الجدول العام (Gs). وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن ١٨٪ من الموظفين الفيدراليين الذين يعملون دواماً كاملاً لم يكونوا تحت أي من الجدول العام لذوي الياقة البيضاء أو نظام ذوي الياقة الزرقاء. وإضافة إلى ذلك، أن شروط رواتب المحلية في القانون قد حسنت بمعنى كبير مقدرة الحكومة الفيدرالية في المنافسة في المناطق التي تكون فيها تكاليف المعيشة عالية. كما أنها سمحت بمرونة أكبر فيما يخص المجموعات المهنية ووظائف عليا أخرى. هذا، وإن قانون مقارنة رواتب الموظفين الفيدراليين (Fepca) «يتطلب ليس فحسب تعديلاً سنوياً في الجدول العام (Gs) بل يطالب كذلك بتعديل ثانٍ يختلف بحسب المحلية الجغرافية». وإضافة للجدول

العـــام (Gs) فقد تم توســـيع دائرة تعديلات راتب المحلية لعـــدة خطط أخرى للراتب، ومن ذلـــك العلميون Scientific والمهنيون، والإدارة العليا والدبلوماســـيون في المراتب العليـــا والكادر الإداري العالي (Ses) وقد تمت الموافقة أيضاً على تعديلات في الراتب لأسباب جغرافية بالنسبة للضباط منفذي القانون في عدة مناطق حضرية كبيرة.

رواتب ذوي الياقة الزرقاء الفيدراليين Federal Blue Collar Pay:

لـــم تكن هناك سياســـة شـــاملة قبل عـــام ١٩٦٨م لتحديد رواتـــب أصحاب المهن والحرفيين. وقد تدفع الوكالات الفيدرالية في بعض المناطق المحلية معدلات متفاوتة للمهـــن نفســـها. وتم تصحيح هذا الوضع في عـــام ١٩٦٨م حين طبقت لجنة الخدمة المدنية للولايات المتحدة نظم تنسيق الأجور الفيدرالي (Coordinated Federal Wage System(Cfws) وقـــد وفر هذا النظـــام مجموعة عامة من السياســـات والإجراءات التشـــغيلية تغطي هيـــكل المراتب/الدرجات، والمقاييس الحرفية وتغطية المســـوحات، ومشـــاركة المنظمات العمالية، وأمور أخرى. وسن الكونجرس في عام ١٩٧٢م المظاهر الرئيســـية لنظام تنســـيق الأجور الفيدرالي (Cfws) في قانـــون (الفصل الخامس من دستور الولايات المتحدة). وقد انخفض في السنوات الأخيرة عدد العمال الفيدراليين في هذا النظام، فقد كان العدد في عام ٢٠٠٤م نحو (١٨٤,٠٠٠) أو (١٠٪) وقد تسبب فـــي هذا الانخفاض في الغالـــب الأعم اللجوء من قبل الإدارة إلـــى الموارد الفيدرالية المنافسة أو إلى مقاولي عمل ذوي الياقة الزرقاء بالقطاع الخاص.

وقد حـــدّد مكتب إدارة شـــئون الموظفين (Opm) بموجب قانـــون ١٩٧٢م مقاييس قومية موحدة لتحديد مراتب/درجات الوظائف، وحدّد كذلك قاعدة تمشي بمقتضاها الوكالات حين يعرفون مجالات الأجور، ويصممون مسوحات للأجور، ويضعون جداول للأجـــور. ورغم أن الوكالات لا تتفاوض رســـمياً حول أجـــور ذوي الياقة الزرقاء، فإن نظـــام الأجور الفيدرالي (Fws) يســـمح بتأثيـــر أو تدخل من قبـــل النقابة في جميع مراحل العملية. ويتم إجراء مسوحات الأجور المحلية من قبل الوكالات الكبيرة أو ذات الريـــادة - أي تلك التي لديها أعداد كبيرة من وظائـــف ذوي الياقة الزرقاء بالمنطقة، وهـــي عادة ما تكون وزارة الدفاع (Dept. Of Defense). ولدى كل وكالة كبيرة «لجنة للأجـــور» تتكون من اثنين مـــن الإدارة، واثنين من النقابة، ورئيـــس يتم تعيينه من قبل الوكالة الكبيـــرة/أو ذات القيادة. وتقوم اللجنة بتقديم النصح إلى الوكالة الكبيرة في كيفية تصميم المســـوحات المحلية، وتفسير نتائج المســـوحات، ووضع الجداول للأجور المحلية.

وأخيراً، فإن النقابات وكذا الإدارة يمثلان في لجان مسـوحات الأجور المحلية التي تشرف على مسار المسوحات المحلية. وبرغم أنه ليس للرئيس سلطة لتحديد تعديلات فئـات للأجور تحت نظام الأجور الفيدرالي (Fws)، فإن الكونجرس قد فرض حدوداً مناسـبة حصرت التعديلات في أجور ذوي الياقـة الزرقاء إلى تلك التي منحت لذوي الياقة البيضاء بالجدول العام (Gs).

ممارسـات الراتـب في حكومـات الولاية والمحليـة Pay Practices In State And Local Government:

تبلـغ تكلفـة كشـوفات الرواتب في حكومـات الولاية والمحلية أكثـر من ٥٠٪ من مصروفاتها. وتشير البحوث في الرواتب بالحكومات الولائية والمحلية إلى:

- تدفع حكومـات الولايات والمحلية رواتب أعلى للوظائف ذات الراتب المتدني مقارنة بمـا يدفعه القطاع الخاص، لكن المخدمين بالقطاع الخـاص يدفعون أكثر لوظائف ذوي الياقة البيضاء، ولاسيما في المستويات الأعلى في المسئولية.
- إن رواتب حكومات الولاية والمحلية لوظائف المهنيين والإداريين أقل بشـكل كبير مما يدفعـه القطاع الصناعي الخـاص، في حين أن النمط هو خليط بالنسـبة للفنيين والكتبة، والعمال ذوي الياقة الزرقاء.

وبرغم أن بعض الدراسات أشارت أن متوسط الراتب لموظفي الولاية والمحلية أعلى من متوسـط الدخل السنوي لعمال القطاع الخاص. إلا أن التحكم في الفئة الحرفية يؤدي إلى صورة مغايـرة. إن القوى العاملة بحكومات الولاية والمحلية، كما هو الحال فـي الحكومة الفيدراليـة، فهو آخذ في زيادة المهنية. وبرغـم أن أقل من (١٠٪) من العمـال بالقطاع الخاص هم مهنيون برواتب عالية، إلا أن هذه المجموعة تمثل (٣٠٪) مـن موظفي الولاية، و(٤٠٪) من موظفي الحكومة المحلية. وإنه عند أخذ هذا الفرق فـي الاعتبـار، وحتى وإن كان متوسـط الأجر أعلـى كثيراً في القطـاع العام، إلا أن الشـواهد تشـير إلى أن راتب الولاية يمكن مقارنته براتب القطاع الخاص والحكومة المحلية وأنه أقل بعض الشيء. ويبدو أن الأسباب في نجاح الولاية والمحلية في تحقيق المقارنة في المسـتويات الأدنى، في حين فشـلت في مهن ذوي الياقة البيضاء (خاصة في المراتب/الدرجات العليا والرئاسـية) يبدو أنه بالضرورة يماثل أولئك الذي يعملون على المستوى الفيدرالي للضغط على موازين المدى الزمني للرواتب (Scales). السبب

هــو تلك الفوائد السياســية الملازمة لزيادة رواتب أعداد كبيــرة من العمال الذين في مستوى متدني نســبياً ومنح زيادات اسمية للموظفين المهنيين الذين في مراتب عالية .(Miller, 1996)

وإنه بالنســبة للكثير من الولايات والمدن والمقاطعات والإدارة المدرسية فإن عاملاً رئيساً يجب أخذه في الاعتبار خلال الـ٣٠ عاماً هو عامل المساومة الجماعية Collective Bargaining. وإنه حين تجري المســاومات الجماعية على مســتوى الولاية والمحلية، على نقيض موقف الحكومة الفيدرالية، فإن الراتب والمزايا دائماً ما تخضع للتفاوض. وبداءة، فإن انتشــار المساومات الجماعية في القطاع العام خلال سنوات ١٩٦٠م أدت بشكل ملموس إلى تحسين رواتب العمال في بعض المهن مثل الشرطة، عمال المطافئ، المدرسون، والممرضات. وأن المخدمين في الولاية والمحلية، خشية التهديد من إمكانية انضمام الموظفين إلى النقابات والمســاومات الجماعية، قاموا بتحرك ذاتي من جانبهم لرفع الرواتب وكذلك بعض جوانب التعويضات الأخرى. وليس هناك دليل، ورغماً عن ذلك، يشير أن المســاومات الجماعية سمحت لعمال الولاية والمحلية «الفوز بالكنز» أو كما قال (To Loot The Treasury). وأنه في الواقع بعد فترة باللحاق قصيرة نسبياً خلال أعوام ١٩٦٠م، حافظت زيادات الراتب في الولاية والمحلية لمعظم المهن في أفضل الأحــوال على خطوات التضخم. وكان منذ منتصف أعــوام ١٩٧٠م يوجد قليل – إن حــدث ذلك – يوجد قليل من التغيير في فجوات الراتب بين الوظائف المتســاوية في القطاعــين العام والخاص. وإلى عهد قريب جداً اضطرت منظمات الموظفين للتركيز على حماية الوظائف ومقاومة الاســتقطاعات أو التخفيضــات المقترحة في الرواتب والمزايا.

وكانت هناك منطقتان لهما أهمية خاصة على مســتويات الولاية والحكومة وكانتا تطبقان «الراتب للأداء» والمقارنة في القيمة (Nelson And Bridges, 1999) وســوف تتم مناقشــة الراتب للأداء في الفصل الســادس. وبرغم أن حركة المقارنة في القيمة ذات أثر ضئيل على إدارة الرواتب الفيدرالية، إلا أن (٢٠) ولاية وتقريباً (١٠٠٠) محلية طبقت شكلاً من أشــكال تعديل مساواة الرواتب بغرض مواجهة فروقات قاعدة راتب الذكور وذلك في بدايات أعوام ١٩٩٠م (Cook, 1991, Pp. 102-104).

الجدل حول الاستحقاق المقارن The Comparable Worth Debate:

ظهرت قضية مســاواة راتب النســاء بداية من أعوام ١٩٧٠م تجد اهتماما واسعاً.

إذ إن النســـاء مـــن الناحية التاريخية تركـــزن في الرواتب المتدنية ســـواء في وظائف القطاع العام أو الخاص، مما أدى إلى وجود فجوة واسعة بين دخولهن ودخول الرجال (Gibelman, 2003) ومنذ صدور قانون الراتب المتساوي في عام ١٩٦٣م، أصبح أمراً غيـــر قانوني في الولايات المتحدة الدفع للنســـاء رواتب أقل من الرجال للعمل المماثل. وعلى كل حال، إن مبدأ الأجر المتساوي للعمل المتساوي أمر واضح أو متميز عن مفهوم الراتـــب المتســـاوي للعمل ذي القيمة المقارنة وأنه لا يعالـــج قضايا تتصل بالقيمة التي تحملها الوظائف التي يشغلها تقليدياً النساء. إن نحو ٨٠٪ من النساء يتركزن في ٢٠ فئة من الـ ٤٢٧ فئة من فئات وظائف مصلحة العمل. وتؤمن مجموعات النساء، وبدعم قوي من بعض النقابات والمشـــرعين والموظفين الحكوميين أن التفرقة المهنية صفة في ســـوق العمل، وأن يتم حظر اســـتخدام النســـاء في وظائف ذات راتب متدنٍ وليس لها مستقبل وظيفي. ولأن قطاعات من سوق العمل تسيطر عليها النساء ذات قيمة متدنية، فإنه حين تقوم الحكومات بإجراء مسح لمعدلات الرواتب السائدة، فإنها ببساطة – أي الحكومات – تضاعف من النمط واســـع التنظيم الذي يختص بالتمييز ضد النســـاء. وعليه فإن المدافعين عند الاســـتحقاق المقارن، يجادلون أن المخدمين الحكوميين ينبغي أن يطبقوا نظاماً يقوم على الراتب المتســـاوي للعمل ذي القيمة المتساوية، وهو مدخل يعتقدون أنه ســـوف يحســـن التجاوب للأجور المتدنية تقليدياً للعمل في مهن تسطير عليها النساء (Vertz, 1987).

إن الاســـتحقاق المقارن كطريقة للتعامل مع الاختلافـــات في الرواتب القائمة على الجنس، يقوم على فكرة أن كل وظيفة لها قيمة أو استحقاق بالنسبة للمخدم وبالإمكان قياســـها. وبالتالي، فـــإن الإدارة توافق من حيث المبدأ حين تطبـــق إجراءات منظمة لتقييم الوظائف بســـبب أن تلك الإجراءات مصممة لتقرير استحقاق أو قيمة الوظيفة قياساً على اعتبارات مثل المهارات المطلوبة، الجهد، المسئولية، وظروف العمل. ويحبذ المدافعون عن الاســـتحقاق المقارن استخدام النظم القائمة على عوامل التقييم، وأنهم يقولون ببساطة إن التحيز في الجنس يمكن بل ينبغي أن يزال من تطوير وتطبيق تلك النظـــم (نظم عوامل التقييم) وهدفهم من ذلك هو الخروج بهرم وظيفي داخل المنظمة بالقوالب المتحيزة ضد الجنس والمجحفة بحق النساء.

ولعلـــه من المفيد النظر في كيفية بناء التحيز ضـــد الجنس، وربما أيضاً يتم هذا التحيـــز عن غير قصد. كيف يتدخل بانتظام هـــذا التحيز في نظام تقويم الوظائف. مثلاً كيف يدخل في نظام أســـلوب وطريقة العامل/النقـــاط. فإذا كان قد تم اختيار

عوامل الوظيفة كأساس للنظام إذا تم أخذها أساساً من تلك العوامل التي من المحتمل أن تكون مماثلة أو تم وجودها في مســتويات أعلى في وظائف يسيطر عليها الرجال، فإن الوظائف حينئذ التي يمكن أن تشــغل بالنساء لن تلقى درجات عالية في التقويم. وبالمثــل، إذا تم تعريــف عوامل الوظيفــة بحيث من المحتمل جــداً أن توجد أيضاً في وظائف يمكن أن يشغلها الرجال فإن ذات المشكلة سوف تبرز في السطح.

إن ظــروف العمل، مثلاً، يمكــن تعريفها بطريقة بحيث تعطي تميــزاً للعمل الذي يــؤدى في جــو عدائي، لكن لا يعطي هذا التميز للعمل الــذي يؤدى في بيئات مكتبية تتطلب فترات وقت أطول جلوساً أمام الحاسب الآلي. ويمكن أن يحدث التحيز أيضاً حــين تــوزن الوظائف، وحين يتم تعريف مســتويات ووزن كل عامــل. وأنه ما لم يكن هناك اهتمام بإزالة التحيز عن وعي في تصميم نظام تقويم الوظائف، فإن خصائص الوظائف التي تشــغل أساســاً بالنساء فإنه من المحتمل أن تجد قيمة متدنية حتى وإن طبق النظام بشكل موحد على صعيد جميع أنواع العمل.

وإنه في الحالات التي قد يتم فيها تقييمات الوظائف في القطاع العام باســتخدام نظم النقاط/العوامل والتي طورت بطريقة تقلل من التحيز للجنس، فإن هذه التقييمات تكشــف أن الوظائف التي أغلب شاغليها من النساء قد خضعت لتقييم متدنٍّ وتعويض أقل. وإن المدافعين عن الاستحقاق المقارن يشيرون إلى أنه من الضروري أن يزال مثل هــذا التحيز من عملية التقييم. وإن طــرق تقويم الوظائف جزافاً ومن غير دقة، كما يقول المدافعون، ينتج عنها أن النساء يصبحن ضحايا لتحيز شخص متغلغل في عملية التقييم. وبالطبع، إذا أصبحت وظائف النساء ذات قيمة عالية حين تطبق إدارة بعينها نظام تقييم محايد من الجنس، فإن المخدم يواجه عادة معضلة في تحديد الرواتب أو الأجور بســبب أن المعدلات الســائدة ليس من المنظور عدم تأثرها بالتحيز للجنس أو القوالــب الجامدة (التي تطبق التحيــز في الجنس). وماذا يفعل المخدم الحكومي إذا كان معدلات الســوق تطالب لوظائف مختارة رواتب تقل عما يتطلبه نظام التقييم غير المتحيز. هل يتم في هذه الحالة عدم توجيه اعتبار لمعدلات الســوق؟ أليس للمخدم العام مســئولية في اتخاذ بعض الإجراءات الاقتصادية بشــأن كشف الرواتب العامة؟ ومن الجانب الآخر، على كل حال، أليســت هناك مســئولية أيضــاً للتأكد من العدالة في معاملة كل الموظفين العموميين؟ وإن هذه التســاؤلات لا تســتبعد بسهولة بالنسبة للمخدم الذي في مثل هذه الظروف. ومع تساوي بقية الأشياء، فإن سياسات الرواتب القائمة على مفاهيم «الاســتحقاق المقارن» تتطلب كحد أدنى بعض التسوية – الحلول

الوسـط - بين معدلات الراتب المقررة إدارياً وتلك التي من المحتمل أن تقوم بالكامل علـى أجر أو راتب السـوق بحيث أن التحيزات يمكن تخفيفهـا والتي هي متغلغلة في السوق.

ويقدم نقاد «الاستحقاق المقارن» حجة مضادة أنه برغم أن هدف العدالة ومساواة الرواتب للنسـاء أمر جدير بالتقدير (والتوصية به)، إلا أن ميزان/مدى الرواتب الذي يفـرض إدارياً يمكـن أن يكون أكثر تكلفة مما هو ضـروري. ومن منظور عملي، فإن المخدمين الحكوميين سوف يجدون أنفسهم في موقف يضطرهم لرفع رواتب الكثير من الموظفين بدرجة ملموسـة، لكن تخفيض رواتب آخرين سيكون أمراً مستحيلاً لأسباب سياسية وأسباب تتعلق بالعرض في سوق العمل. ويجري جدل كبير حول كم سيكلف ذلك دافع الضرائب، إذ إن رفع التعديلات على الراتب على صعيد القطاع العام حتماً سـيكون مكلفاً. وبالإضافة لذلك، فإن التكاليف التي سوف يتكبدها المخدمون والتي تلازم تقويم الوظائف وإدارة الرواتب سوف ترتفع بشكل كبير.

ومن وجهة نظر الاقتصاد التقليدي، فإن هناك مشكلة أكثر أهمية لوقت طويل سوف تفرض انحرافات سياسية أو إدارية في سوق العمل. وبصيغة أخرى، إن «الاستحقاق المقـارن» قد يرغم المخدمين لدفع أكثر مما يجب للمهـارات المتوافرة العرض بكفاية، ودفع أقل للموارد البشـرية النادرة والضرورية. إن عدم الكفاءة الاقتصادية هذه، كما يجـادل النقاد، ليس لها مـا يبررها من منظور حذف أي جزء مـن فجوة الراتب بين الرجال والنساء والتي يتسبب فيها التمييز في الجنس. ويركز المعارضون «للاستحقاق المقارن» على وجهة نظرهم - إذ تجد قبولاً واسعاً في الولايات المتحدة - فيؤكدون أن قيمـة المال العام للوظيفة لا يمكن من حيـث الواقع أن تتبنى على مفهوم تجريدي في القيمة الضمنية، لكنها تقوم فقط على أسعار العمل الذي ينير سوقاً مفتوحاً.

وبالطبع، سـواء كان سـوق العمل بالفعل مفتوحاً أم لا فهـو موضوع قابل للجدل، فبينمـا تقوَّل البعض إن النسـاء مجبـورات بقيم اجتماعية لمهـن ذات رواتب متدنية يقول آخرون إن النسـاء يخترن تلك الأنواع من الوظائف لأسـباب شخصية أو بسبب أسـلوب الحياة التي يفضلنها. وفي كلتا الحالتين، فإن الفصل المهني أو المتمركز تبعاً لمسـار الجنس فـإن ذلك يبقى حقيقة في الحياة المعاصـرة. وإذا أريد للفصل المهني بين الرجال والنساء أن يزول ما بين ليلة وضحاها، فإن الفجوة في الراتب بين الذكور والإناث سـوف تقل بشـكل كبير، لكن، بالطبع، إلا أن ذلك ليس من المحتمل حدوثه. ويجادل المؤيدون «للاسـتحقاق المقارن» طالما أن هناك كثافة مهنية للرجال والنسـاء،

بصرف النظر عن الأسـباب، فإن مسـتويات الراتب ينبغي أن تقرر عبر عملية تقويم يستهدف إزالة التحيز للجنس.

وعلى كل حال، إن نظرية «الاستحقاق المقارن» لم تجد قبولاً حاراً في المحاكم. ففي قضية مقاطعة واشنطن جنثر (County Of Washington V. GuNther) عام ١٩٨١م، حكمـت المحكمة العليا بأن عدم مسـاواة رواتـب الرجال والنسـاء للعمل ذي القيمة المساوية يمكن أن يكون سبباً لاتخاذ إجراء تحت الفصل (٧) من قانون الحقوق المدنية لعـام ١٩٦٤م، لكن المحكمة لم تعتمد صراحة مفهوم الاسـتحقاق المقارن. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هناك تقليداً مسـتمراً له تاريخ طويل بالسـماح للمخدمين أن يدافعوا عن أنفسـهم ضد دعاوى التمييز في الأجور بتقديم الدليل على أنهم يدفعون معدلات الرواتب السائدة.

وتوضح ذلك قضية مشـهورة من ولاية واشنطن، فقد كانت واشنطن هي أول ولاية تقر بالتمييز في الجنس، وأن تُجرى دراسة بالفروقات في الراتب على أساس الجنس وقررت الولاية في عام ١٩٧٤م أن الوظائف المشـغولة بالنسـاء رواتبها قليلة بشـكل ملمـوس، وتم في عام ١٩٧٤م الموافقة على اعتمـادات لتطبيق تعديلات في الرواتب. وعلـى كل، فإن حاكماً جديداً للولاية عطل في عام ١٩٧٧م هذه المخصصات، وأنه في عام ١٩٨١م فإن الاتحاد الأمريكي لموظفي الولاية والمقاطعة البلدية (The Americaln Federation Of State, County And Municipal Employees) واتحاد موظفي ولاية واشـنطن (Washington Federation Of State Employees) رفعـوا دعاوى للجنة فـرص العمل المتسـاوية ((Equal Employment Of Opportunities Commission Eeoc)). وفشـلت اللجنة في اتخـاذ إجراء في الأمر، ورفعـت القضية إلى محكمة المقاطعـة الفيدرالية. وقد وجـدت المحكمة بموجب قرارها في عام ١٩٨٣م أن هناك تفرقـة متعمدة بسـبب أن الولاية وجـدت أن تطبيق نظام محايـد من حيث الجنس لتقويم الوظائف سـوف يتطلب إزالة فجوة الراتب نحو ٢٠٪ من تصنيف الوظائف بين من هم أكثرية من الذكـور (Afscm, Et Al, V. Washington Et Al, 1983) والإناث، وأن الولايـة رفضت تصحيح هذه الفروقات. وقد صـدر الأمر للولاية بالدفع لآلاف الموظفات من النسـاء الرواتب التي يستحققنها بموجب خطة الاستحقاق المقارن التي تبنتها الولاية أصلاً. وفي انتكاسـة رئيسـية للمؤيدين للاستحقاق المقارن، فإن هيئة محلفين من ثلاثة قضاة تابعين لمحكمة استئناف الدائرة التاسعة نقضت قرار محكمة المقاطعـة في عام ١٩٨٥م في قضيـة (Afscme V. Washington, 1985). وقد كتب

انتوني كينيدي، وقد تم تعيينه فيما بعد بمحكمة الاستئناف بالولاية المتحدة، لجميع أعضاء هيئته.

وقد انتهت محكمة الاستئناف «أن التمييز المتعمد لم يتم تثبيته، وأن القصد في التمييز لا يمكن الاستدلال عليه من الشواهد الإحصائية، حتى وإن أدرجت ضمن دراسة الدفاع بشكل يشير أن الوظائف المعينة كانت ذات قيمة مقارنة». إن دفع معدلات السوق لا يمكن ترجمتها كقصد للتمييز وقد بررت المحكمة أيضاً أن أثر التفاوت (التمييز عن غير قصد) لم يكن واضحاً بشكل كبير بسبب أن نقاطاً محددة في عملية تعزيز الرواتب والتي نتج عنها الفروقات في الراتب لم يتم التعرف عليها. وواضح، أن مبررات محكمة الاستئناف، أثارت صعوبات جادة لأولئك الذين يسعون مواصلة مساواة الرواتب أو الاستحقاق المقارن عن طريق قانون ضد التمييز، لكن بدلاً من رفع القضية إلى المحكمة العليا للولايات المتحدة، فإن ولاية واشنطن أخيراً وصلت إلى تسوية مع نقابات الموظفين، وأن مبلغاً كبيراً من المال خصص لمقابلة الزيادات في الراتب للأفراد الذين في وظائف مشغولة بشكل رئيسي بالنساء.

وقامت إدارات أخرى في السنوات التالية بإجراء تعديلات لدفع راتب للوظائف التي يشغل معظمها بالنساء، وأن الجدال حول الاستحقاق المقارن انطفأت ناره قليلاً. وعلى كل حال، ليس من المحتمل أن يزول الجدل حول الاستحقاق المقارن كلية في أي وقت في المستقبل القريب. إنه يتضمن قضايا سياسية رئيسية تقسم المخدمين، والموظفين المنتخبين، والأحزاب السياسية، والمنظمات النسوية وحتى النقابات، وإن التأثير السياسي للنساء على جميع مستويات الحكومة سوف يستمر في الصعود، وإن الضغط على المخدمين الحكوميين لسد الفجوة أو إزالتها بين الرجال والنساء من المتوقع أن يستمر.

الخاتمة Conclusion:

إن تقويم الوظائف هدف رئيسي في مبادرة إصلاح الخدمة المدنية الثاني بسبب أنه في قلب نظم الجدارة التقليدية. إن نظم التصنيف التقليدية مصممة وتدار بواسطة وكالات مركزية لشئون الموظفين، ويبدو أنهم يميلون للتركيز على التوجيه (النظامي/ الرقابي) Regulatory لمبادرة إصلاح الخدمة المدنية الأولى، وغالباً ما يتم ذلك على حساب المرونة والاستجابة لاهتمامات الإدارة في مجالات مثل الاستقطاب للتوظيف، والاختيار، وتصميم نظم العمل، والرواتب. وبرغم أن إصلاحات جذرية مثل استبدال

نظم المرتبة للوظيفة بمداخل المرتبة للموظف، برغم أنها لم تطبق بشكل واسع، فإن نقل سلطة تقويم الوظائف والتصنيف إلى مستوى الوكالة، وتبسيط عملية التصنيف Broadbanding وتجميع هياكل التصنيف على أسس عريضة هي الآن مظاهر عادية لأجندة الإصلاح على كل مستويات الحكومة. وأن الاتجاه نحو السياسات التي تسمح للمديرين الحكوميين بالمرونة الضرورية لتفصيل نظم وعمليات التصنيف لمواجهة المشكلات المحددة والتحديات التي تواجه الوعود بالاستمرار.

وبرغم أن رواتب الموظفين العموميين تستمر في معظم الحالات لترتبط بشدة لمراتب الراتب المقرر عن طريق إجراءات التصنيف، فإن الاهتمامات السابقة عن المحافظة على المساواة الداخلية بدأت تفقد أهميتها لتلك التي تتعلق بالمنافسة الناجحة في مختلف أنواع سوق العمل. وأن الحكومة الفيدرالية مشغولة بعملية التجزئة أو التفتيت في أنواع متعددة من خطط الرواتب، والغرض من كثير منها هو مقابلة احتياجات الوكالات المقررة لجذب والمحافظة على فئات معينة من العمال، والأهم المهنيون المهرة والمهن التي عليها طلب عالٍ. وأن الإصلاحات في الرواتب المحلية Locality Pay Reforms بالجدول العام (Gs) أحدثت تجاوباً مع حاجة الحكومة الفيدرالية لتعديل رواتبها تبعاً لأسواق العمل المحلية على صعيد الأمة (القطر). وبرغم أن معظم الولايات والمحليات حاجتها قليلة للتعديلات المحلية، فإن التغيرات في مشروعات التصنيف، مثل Braodbanding (تمديد المراتب)، قد يحدث بسبب أنه ينظر إليه أنه يوفر المرونة الضرورية لجذب المتقدمين للوظائف ذوي التأهيل العالي، ومكافأة الأداء المتميز بسبب أن مدى الرواتب داخل المراتب/الدرجات المتوافرة للإدارة قد تم تمديدها. وإن ذلك هو الراتب القائم على المهارة (Sbp) وهو مدخل يتم بموجبه الدفع للموظفين حسب نوع ومدى مهاراتهم ذات الصلة بالمنظمة.

وبحسب شريف (Shareef, 1994) في شكل (Sbpformat) الراتب القائم على المهارة، فإن الراتب يوجه لمقاييس المهارة واحداً أو أكثر، ويدخل في ذلك ما يلي:

- عمق المهارة، أو الخبرة المتخصصة للفرد في مجال معين من التخصص، مثل علوم الفيزياء، القانون أو الهندسة.
- مدى توسع المهارة، والتي تتضمن مكافأة الموظفين؛ لأن لديهم المعرفة والمهارة في مجالات نشاط المنظمة وله صلة بوظائفهم، بحيث يكونون أكثر مرونة وأكثر قدرة لإدارة الذات.

- المهارات الرأسية، أو المقدرة لإدارة الذات في مجالات مثل جدولة العمل، قيادة مجموعات في اجتماعات لحل المشكلات، التدريب، الاستشارة، وتنسيق مجموعات أخرى (Shareef, 1994, P. 62).

وبرغم أن الراتب القائم على المهارة غير معروف نهائياً في القطاع العام في الولايات المتحدة، إلا أن البحوث في استخدامه في منظمات القطاع الخاص تشير إلى أن له آثاراً ذات فعالية على مرونة القوى العاملة، والرضا الوظيفي، والإنتاجية، خاصةً إذا استخدم سوياً مع المشاركة في الأرباح Gainsharing وإدارة الجودة الشاملة (Shareef, P.P 71-72) وبسبب أن هذه النتائج ملازمة بشدة مع أهداف جهود الإصلاح الحالية في القطاع العام، فإن الراتب القائم على المهارة (Sbp)، قد يعمل كما فعلت إدارة الجودة الشاملة لسنوات سابقة قد تجذب انتباهاً مقدراً من صناع السياسة في المستقبل (Odden, 2000).

أسئلة للمناقشة Doscussion Questions:

١ - هل يحاول المخدمون الحكوميون مساواة راتب القطاع الخاص للمديرين الكبار الذين في المستويات العليا من المسئولية في الحكومة؟.

٢ - هل التفويض في السلطة في مجال الراتب والتصنيف يؤدي إلى المحسوبية والتجاوز المنظم لمبدأ الجدارة من قبل المديرين؟.

٣ - هل المديرون الحكوميون مطلوب منهم التفاوض حول معدلات الرواتب مع اتحادات الموظفين؟.

٤ - هل نظام المرتبة للشخص يعمل جيداً في المكان الذي تعمل فيه؟.

٥ - هل ينبغي أن يقوم راتب ذوي الياقة البيضاء والزرقاء فقط على أساس المعدلات السائدة، أو أنه ينبغي الأخذ في الاعتبار لعوامل أخرى؟.

٦ - كيف تعرف عما إذا كان راتبك منافساً لما يتقاضاه من هم في وظائف مماثلة مع مخدمين آخرين في منطقتك؟.

المراجع References:

Afscme Et Al. V. State Of Washington Et Al. (1983). No. C82465-t, United States District Court For The Western District Of Washington.

Afcme V. Washington (1985). 770f2d. 1401.

Cook, Alice (1991). «Pay Equity: Theory And Implementation,» In Carolyn Ban And Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges (New York: Longman), Pp. 100-113.

County Of Washington V. Gunther 452 U.S. 161 (1981).

Gibelman, Margaret (2003). «So How Far Have We Come? Pestilent And Persistent Gender Gap In Pay.» Social Work, Vol. 48, No. 1 (January), Pp. 22-32.

Kearney, Richard C. (2003). «The Determinants Of State Employee Compensation.» Review Of Public Personnel Administrtion, Vol. 23, No. 4 (December), Pp. 305-322.

Levine, Charles H., And Rosslyn S. Kleeman (1986). The Quiet Crisis In The Civil Service: The Federal Personnel System At The Crossroads (Washington, Dc: National Academy Of Public Administration), December.

Meller, Michael A. (1996). «The Public-Private Pay Debate: What Do The DaTa Show?» Monthly Labor Review, Vol. 119, No. 5, Pp. 1-14.

Merrill, Harwood F. (Ed.). (1960). Clsssics In Management Selctions From The Historic Literature Of Management. (New York: American Management Association).

National Academy Of Public Adminstration (1991). Modernizing Federal Clasification: An Opportunity For Exellence (Washington, Dc: Napa), July.

Nelson, Robert L., And William P. Bridges (1999). Legalizing Gender Inequality, Courts, Mardets, And Unegual Pay For Women In America. (Cambridge, Ma: CAmbridge University Press).

Nigro, Lioyd G., And Ross Clayton (1984). «An Experiment In Federal Personnel Management: The Naval Laboratories Demonstration Project,» In Ronald G. Gilbert (Ed.), Making And Managing Policy (New York: Marcel Dekker), Pp. 153-172.

Odden, Allan (2000). «New And Better Forms Of Teacher Compensation Are Possible.» Phi Delta Kappan, Vol. 81, No. 5, Pp. 361-366.

Persson, Leonard No. (1987) Handbook Of Job Evaluation And Job Pricing. (Madison, Ct: Business And Legal Reports, Bureau Of Law And Business).

Sayre, Wallace (1991). «The Triumph Of Technique Over Purpose,» In Frank J. Thompson (Ed.), Classics In Public Personnel Policy, 2nd Ed. (Pacific Grove, Ca: Brooks/Cole), Pp. 154-158.

Shafritz, Jay (1973). Position Classification: A Behavioral Analysis For The Public Sector (New York: Frederick A. Praeger).

Shareef, Reginald (1994). "Skill-Based Pay In The Public Sector." Review Of Public

Personnel Administration, Vol. 14, No. 3 (Summer), Pp. 60-74.

Shoop, Tom (1990). "Wage Wars." GovernMent Executive (June), Pp. 40-42.

U.S. Department Of State (2005). U. S. Department Of State Careers. Foreign Service Officer (Washington, Dc). Accessed Http://Careers.State.Gov/Officer/ (November, 2005).

U.S. General Accounting Office (1990). Federal Pay: Comparisons With The Private Sector By Job And Locality (Washington, Dc), May.

U.S. Merit Systems Protection Board (1991). The Title 28 Personnel System In The Department Of Veterans Affairs: An Alternative Approach (Washington, Dc), April.

U.S. Office Of Personnel Mamement (1981). A Federal Position Classification System For The 1980s: Report Of The Classification Task Force (Washington, Dc).

____. (1997). The Classifier's Handbook (Washington, Dc: Workforce Compensation And Performance Service, Classification Programs Division), December.

____. (1998). Navy-"China Lade" Accessed Http://Www.Opm.Gov/Demos/Demolist.Asp (November, 2005).

____. (2005a). Federal Civilian Workforce Statistics: Pay Structure Of The Federal Civil Service As Of March 31, 2004 (WashIngton, Dc). Accessed Http://Www.Opmgov/Feddata/Html/Paystr.Htm (May).

____. (2005b). Demonstration Projects. Accessed Http://Www/Opm.Gov/Demos/ (November, 2005).

Van Riper, Paul P. History Of The United States Civil Sevice (Evanston, Il: Row, Peterson, 1958).

Vertz, Laura (1987), "Pay Inequalities Between Women And Men In State And Local Government: An Examination Of The Political Context Of The Comparble Worth Controversy." Women Politics, Vol. 7, No 2 (Summer), Pp. 43-57.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Edge, Jerry J. And Jai Ghorpade (1997). Understanding Skill-Based Pay: An Approach To Designign & Implementing An Effective Program (Scottsdale, Az: American Compensation Association).

Houser, Robert (1996). Pay, Equity, & Discrimination (Boulder, Co: Westview Press).

Paul, Ellen F. (1988). Equity And Gender: The Comparable Worth Debate (New Brunswick, Nj: Transaction).

Risher, Howard W. (1997). New Strategies For Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs (San Francisco: Jossey-Bass).

Siegel, Gilbert B. (1992). Public Employee Compensation And Its Role In Public Sector Strategic Management (New York: Quorum Books).

Silvestre, J. J., And F. Eyraud (Eds.). (1995). Pay Determination In The Public Sector: An International Coparison Between France, Great Britain & Italy (Washington, Dc: Internationl Labour Office).

Sorensen, Elaine (1994). Comparable Worth: Is It A Worthy Policy? (Princeton, Nj: Princeto University Press).

Van Rper, Paul P. History Of The United States Civil Service (Evanston, Il: RoW, Peterson, 1958).

الفصل السادس

تقويم الأداء والراتب على أساس الأداء

Performance Appraisal And Pay For Performance

سـوف ننظر في هذا الفصل إلى ظاهرتين متصلتين جداً بسياسة شئون الموظفين في القطاع العام. الظاهرة الأولى هي الرغبة المتجددة في إيجاد نظم لتقويم الأداء من شأنها أن تعزز بهمة جهود إدارة الأداء بالوكالات الحكومية، والظاهرة الثانية هي الجهد لتثبيت نظم «الراتب للأداء» والتي لها آثار ذات فعالية على تحفيز وإنتاجية الموظفين العموميين. ولكي تكون ذات مصداقية، فإن الراتب للأداء يتطلب أن تكون هناك ثقة من جانب المشرفين والموظفين في موضوعية وعدالة عملية تقويم الأداء. فإذا كانت درجات التقويم هي التي ستكون العوامل الرئيسية في قرارات الرواتب، فإنه من الضروري أن يؤمن جميع المعنيين على أنها - أي العوامل - دقيقة وأنها فعلاً تؤدي إلى التمييز بين مختلف مستويات الأداء. وبنفس المنطق فإن الراتب ذا الصلة بمخرجات التقييمات يجب النظر إليه أنه ذو مغزى وأنه عادل. ولقد خضع القطاع العام بالولايات المتحدة خلال الـ٢٠ سنة الماضية إلى تحول كبير في هذه المجالات، تحول دفع به الانتقال العمومي نحو مدخل مركزية الإدارة أو الصلاحيات في إدارة شئون الموظفين والذي تم شرحه في الفصل الثاني.

تقويم الأداء الحديث The New Performance Appraisal:

يعتبر تركيز التفكير المعاصر في سياسة شئون الموظفين حول استخدام تقويم أداء الموظفين أنه ظاهرة مثيرة باعتبارها وسيطاً محورياً في عملية إدارة الأداء بالمنظمة. ويتم التركيز على ربط أهداف الأداء وإنجازات الأفراد بأهداف المنظمة وبرامجها. وينبغي تصميم الطرق المستخدمة في هذا الإطار لتقويم ومكافأة أداء الموظفين في جميع المستويات بحيث تعمل على رفع أهداف وغايات الوكالات الحكومية. وبعبارة أخرى، فإن التركيز الحالي ينصب على الوظائف الإدارية لنظم تقويم الأداء. والافتراض (هنا) هو أن الأداء الأعظم للموظفين الأفراد سيقود إلى تحسين أداء المنظمة، وأن مسائل التقنية أو خصائص بيئه المنظمة سوف تؤدي إلى انسياب بالعلاقات، وأنها على أقل تقدير لا تقف حائلاً دون هذا الانسياب.

وقد كان لقانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) دور في إثارة الاهتمام في تقويمات أداء الأفراد بالقطاع العام. وينبغي التذكر أن إصلاح ١٩٧٨م طُبِّق على خلفية نقد عام شديد وُجِّه للحكومة عموماً والبيروقراطيين (الموظفين) خاصة. وكان الناخب الأمريكي في أواسط أعوام ١٩٧٠م ذا رغبة لقبول الحجج التي يقدمها المرشحون

للمنصب (الانتخابي) وأن ضرائب المنصب عالية جداً وأن برامج الحكومة لم ترتق للتطلعات بسبب أن الموظفين العموميين تدفع لهم رواتب مبالغ فيها وأعمالهم ضئيلة (مقارنة بتلك الرواتب). وإن استبعاد العمال الحكوميين غير المنتجين أو جعلهم يرفعون من مستوى أدائهم أصبح هدفاً جماهيرياً لسياسة عامة (موعد ملزم في الحملة الانتخابية). وقد كان الاعتقاد السائد، أنه لتحسين الإنتاجية، فإن هناك حاجة إلى نظم لقياس أداء الموظفين من شأنها التمييز الدقيق بين مختلف مستويات إنجاز العمل، كما أنها - أي النظم - تجعل من الممكن ربط تعويض الموظفين بالأداء (Daley, 1991).

صعود وسقوط نظم التقويم التقليدية The Rise And Fall Of Traditional Appraisal Systems:

ظهر عاملان خلال سنوات ١٩٧٠م وبداية أعوام ١٩٨٠م لتغيير أساليب تقويم الأداء بالحكومة. الأول: كانت النظم التقليدية سيئة السمعة في كل مستويات الحكومة. وبمدلول فني، أنها لم تحقق ما يفترض أن تحققه، وأن قلة من المديرين هم الذين تعاملوا معها بجدية تامة. والثاني: بمدلول سياسي أدت الضغوط على البيروقراطية إلى إنتاجية أعظم، ذات مسئولية وأن تكون أيضاً - أي البيروقراطية - ذات استجابة، كما أدت أيضاً إلى خلق مناخ دفع إلى إصلاحات لها معنى في عدد من المجالات، بما في ذلك نظم تقويم الأداء واستخداماتها.

وإنه تحت نظم الجدارة التقليدية والتي تكون فيها صلاحيات المديرين في مسائل شئون الموظفين محدودة عن قصد، فإن التقييمات أو قياس الخدمة يفترض أن تركز على كيفية قيام الموظف بالمهام الملحقة بالعمل أو الوظيفة. وأن ينحصر دور المشرف في توفير الإجابات عن الأسئلة المتعلقة بالسمات والمهام النابعة من تحليل الوظيفة، هذا التحليل الذي قام به أخصائيو شئون الموظفين. وكان من المفترض أن تستخدم النتائج للمساعدة في صنع قرارات موضوعية خاصة بمسائل شئون الموظفين مثل الإبقاء في الخدمة، التدريب، الراتب، الترقية. وتركز المسائل الفنية على تحديد وترتيب عناصر الوظيفة وعلى كيفية قياس أداء العامل بدقة في ضوء تلك الأبعاد (أو العناصر). وفي الواقع، إن عملية تقييم الأداء التقليدية تم إجراؤها بمعزل تام من التخطيط، وتصميم وتنفيذ البرامج، ووظائف الوكالات العامة في الإدارة والرقابة.

إن الطرق التي تم استخدامها في كثير من نظم الجدارة لها جذورها في مبادئ الإدارة العلمية وأهداف برامج إصلاح الخدمة المدنية الأول. وجاءت مفاهيم تصميم وتحليل الوظائف، والملاحظة التجريبية، والقياس، جميعها جاءت من الإدارة العلمية. وكان دور الإدارة هو تصميم الوظائف والعلاقة فيما بينها بطريقة تولد أعلى المستويات الممكنة في الأداء الفني. ويتطلب هذا القيام بتحليل تجريبي لما يقوم بعمله العمال، وتحديد وتجميع المهام في حزم ذات كفاءة أو وظائف، وقياس أداء العامل في عناصر الوظيفة الرئيسية. وكان مناصرو مدرسة الإدارة العلمية يعتقدون جازمين أن التقييمات الموجهة نحو وظائف محددة ضرورية إذا كان لا بد من إدارة القوى العاملة بطريقة ذات كفاءة وانسجام. وعموماً، فإنهم في الغالب، لم يبتعدوا بفكرهم في هذا الأمر إلى ما وراء «مستوى المصنع»، أو النظر منطقياً في كيفية التقييمات التي يقوم بها المشرفون بحيث يمكن أن ترتبط بالاهتمامات العريضة للإدارة العليا. أما الإصلاحيون للخدمة المدنية فإن في أذهانهم، من الجانب الآخر، أجندة مختلفة. فهم قياساً على خبرتهم مع نظام الغنائم، لا يثقون في المديرين ليقوموا بإدارة نظام شئون الموظفين بموضوعية، بما في ذلك تقويمات الأداء. وبديلاً عن ذلك، فإنهم يفضلون ترك تصميم وإدارة تقييمات الأداء لمتخصصين يعملون في لجان الخدمة المدنية الحزبية.

إن فكرة الموضوعية الدقيقة في تقييمات الأداء التي وضعها أخصائيون ليست لديهم رغبة في استخدام الطرق العلمية، كانت الفكرة فعلاً جذابة، بسبب أنها على الأقل ظاهرياً، تتفق مع القيم الأمريكية في الفردية والمساواة. إن «العلوم» بلاشك تقدم مقاييس تتصل بالوظيفة وخالية من كل تحيز شخصي من أي نوع. وإنه من المفترض أن توفر نظم الجدارة البيئة الموضوعية والمهنية اللازمة لخلق وإدارة تقييمات صحيحة وموضوعية لعمل الفرد. وإن مثل هذه التقييمات بدورها سوف تضمن معاملة عادلة ومتساوية لجميع العمال. إن الأداء، والأداء وحده، هو الذي يقرر الراتب والمركز. وتنسجم هذه القيم كثيراً مع مبادئ الجدارة التي يدافع عنها الإصلاحيون، وهي المظاهر ذات القدسية في قوانين الخدمة المدنية على جميع مستويات الحكومة.

ومع تأصيل وتوسيع نظم الجدارة على كل مستويات الحكومة، فإن تصميم وتشغيل نظم تقويم الأداء أصبحت تحت سيطرة أخصائيين فنيين يعملون للجان (الخدمة المدنية) أو ما يماثلهم وظيفياً. وفي أحسن حالاتهم، فإن الطرق المستخدمة لبناء

أدوات التقييــم عن قرب اتبعت تلــك الطرق التي أوصى بها مديــرو الإدارة العلمية. وانحصــر دور المديرين التنفيذيين بتوفير المعلومات المتعلقة بالوظيفة التي يحتاج إليها هؤلاء الأخصائيون وهم يقومون بتصميم مشــروعات التقييم، ويحتفظون بالسجلات الضروريــة، ويعبئون نمــاذج التقييم. وقد ذكر مجلس البحوث القومي، في دراســته للبحوث الموجودة حول الراتب للأداء أن هذه «العادة في التقييم» سيطرت على المجال حتى أواخر أعوام ١٩٧٠م (Milkovich and Wigdor, 1991)، وأن هذه العادة، القائمة على الاختبارات النفســية، والاختبارات، تركز على التقييم الدقيق باعتباره «شــرطاً مسبقاً» لتصميم أداء دقيق:

«لقد وضع الباحثون في القياس افتراضاً أنه عموماً إذا كانت الأدوات والإجراءات دقيقة (مثل انها ذات صلاحيــة ويعتمد عليها) فإنه حينئذٍ يمكن مقابلة أهداف المنظمة الوظيفية باستخدام الاختبارات أو تقييمات الأداء» (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 45).

ويصعــب إدراك نظام حقيقي للجدارة يخلو من نظام ذي مصداقية في تقويم أداء الأفراد. لكن ومع أن معظم الولايات والمحليات لديها في الكتب لســنوات كثيرة نوعاً مــن نظام تقييم للأداء، وأن الحكومة الفيدرالية أيضاً كانت تعمل في هذا المجال منذ تأسيس لجنة الخدمة المدنية القديمة، إلا أن تقييمات الأداء كانت صلة ضعيفة بشكل مخز في سلســلة الأساليب الفنية الضرورية لربط مبادئ الجدارة بقوة مع ممارسات نظام الجدارة. وتوجد على الأقل ثلاثة أنواع من المشكلات تعد عوائق للجهود الرامية إلى تحقيق أهداف مديري الإدارة العلمية والاصلاحيين بالخدمة المدنية.

مشكلات فنية Technical Problems:

أولاً: لم يكن من الســهل بالنســبة لجميع أنواع العمل باســتثناء النمطي والسهل منــه، التعرف بوضوح علــى أبعاد الأداء بوظائف الخدمة المدنيــة. فالوظائف المهنية والإداريــة غالباً مــا تكون معقدة ومتنوعــة. أما الأوصاف الجامدة فنــادراً ما توفر صــورة ذات معنى عن ماذا يفعل هؤلاء الأفراد فعلاً. وإننا، من ناحية أخرى إذا كانت لدينــا رغبة في تقييم أداء فرد ما، ينبغي أن نتعرف على مخرجات العمل أو المنتجات الملازمة بوظيفة ذلك الشخص ثم تطور المقاييس الخاصة بتلك المخرجات والمنتجات. إلا أن التعــرف علــى مخرجات أو منتجات العمل المحددة غالبــاً مايكون أمراً صعباً. مثال لذلك، ما هي المخرجات أو المنتجات الملازمة لعمل وظيفة الســكرتير الإداري؟. ما هو من بين تلك المخرجات يكون الأســاس لتقويم الأداء، وكيف يمكن قياسها بدقة

خصوصــاً إن كان تحقيقهــا يعتمد جزئياً على عمل آخريــن؟ وما هي مقاييس الأداء التي من المعقول توقعها وذلك فيما يخص تلك المخرجات؟ وبســبب أن تلك الأسـئلة يصعب إيجاد الحلول لها، فإن نظم التقييم غالباً ما تتجه إلى (تقييم) سلوكيات الفرد بدلاً من تقييم منتجات أو مخرجات ملموســة. والافتراض هو أن ســلوكيات معينة، مثــل عدم الالتزام بالوقت المحدد لإنجاز المهام، والتفاعل المهذب مع مراجعي الوكالة، هذه الســلوكيات ملازمة إيجابياً بأداء الوظيفــة. وبالإضافة إلى النظم القائمة على الســلوك، فــإن تقييمات الأداء كانت دائمــاً تقوم على تقديرات ســمات الموظف مثل الأمانة، الاعتمادية، أو الاجتهاد. إن النظم القائمة على الســمات تعتبر عموماً سهلة التطوير أكثر من النظم القائمة على الســلوك أو تلك التي تقوم على مخرجات العمل الفعلية، لكن الرابط بين سمات الفرد والإنتاجية الفعلية قد تكون ضعيفة.

إن تطويــر طرق إداريــة ملائمة لتحقيق الدقة في قيــاس الأداء على الوظيفة هو أيضاً مشكلة فنية بذات المستوى من الصعوبة حتى وإن كان هناك اتفاق يمكن الوصول إليه حول أبعاد الأداء. لقد طور مديرو الإدارة العلمية مفاهيمهم واختبروا طرقهم في الغالب الأعم في وضع صناعي. إن اهتمامهم بالعمل في مستوى المصنع لم يتم التوسع فيه بأي أســلوب منتظم ليشــمل الوظائف الإشرافية، والمهنية، أو الإدارية. ونحن في نهاية الأمر نســتخدم تماماً موازين قياس بسيطة بها أربع أو خمس فئات أداء تطابق مختلف مستويات الأداء المحددة. ويقوم المشرفون بعد ذلك بمراجعة ما يرونه مستوى للأداء الذي هو أفضل ما يتوافق مع عمل الموظف الفرد.

وإيجازاً، فإن المشكلات الفنية الملازمة لتقييم الموظفين الأفراد هي مشكلات كبيرة. وكذلك فإن محاولة حلها ذو تكلفة. إن تطوير خطط ونماذج لقياس الأداء والتي تقوم على مؤشرات ومعايير معقولة للأداء تتطلب الخبرة المتخصصة والوقت. كما أن إدارة هــذه الخطط أيضــاً ذات تكلفة عالية. ومع افتراض محدوديــة الموارد مع مطالبات ضاغطــة عليها، فإنه من المتنبأ أن يخبو الاهتمام بتقييمات الأداء على صعيد القطاع العام. لقد كان التمويل ضئيلاً، وأيضاً خصص وقت قليل نســبياً من جانب الموظفين للتقييمــات. ولــم تكن هناك برامج تدريبية للمشــرفين، وإن وجدت فهي ســطحية. وبالمقابل، فإن المشرفين لم يستثمروا وقتاً كافياً في عملية التقويم، وأنهم قاموا بالفعل بتعطيــل نماذج التقييم حتى آخر دقيقة. وكانت التقييمات منحرفة نحو النهاية العليا لميزان القياس، إذ إن المشــرفين كانوا يتجنبون الدخول في صراع واتهامات بحسبانهم غير ملتزمين بالعدالة. وليس من المستغرب أن يكون أكثر من ٩٥٪ من التقييمات هي في خانة مرضٍ أو الفئات العليا.

مشكلات الإدارة Managerial Problems:

وكانت الفئة الثانية من المشــكلات هي مشــكلات الإدارة. إن الاهتمام الضعيف الذي يوليه المشــرفون لتقييمات الأداء لم يكن فقط انعكاســاً لمشــكلات فنية، بل هو أيضاً ردة فعل للدور الهامشي للإدارة التنفيذية في تصميم واستخدام التقييمات. إن الاستثمار الكثيف في هذه النظم (نظم التقييم) لم يكن ذا معنى كبير. فالمشرفون لم يكافئوا من قبل رؤســائهم لقيامهم بالتقييمات، وإن التقييمات السلبية كثيراً ما أدت إلى لا شــيء إيجابي أكثر منه صراعات شخصية، واستنزاف للوقت في الاستئنافات من قبل العمال الذين رفضوا التقييم ورفعوا شــكاواهم لمجالس الخدمة المدنية (التي هي أصلاً تحمل شكوكاً أو تتهم الإدارة بسلبيات التقويم). لقد تمت مطالبة المديرين الحكوميــين أن يحققوا بكفــاءة وفاعلية أهدافاً وضعت بموجــب القانون ومبادرات السياســة من قبل رؤســائهم. ومن هذا المنظور فإن تقييمات الأداء مفيدة فقط إلى الحد الذي يرتقي بجهود المديرين في الرقابة، والتوجيه، وتنسيق نشاطات المرؤوسين. هــل نظم تقييم الأداء الحالية ســاعدت المديرين فــي الإدارة؟ عموماً، فإن الإجابة هــي شــيء من ذلك لم يحــدث - أي النفي. وفي أفضل الأحــوال أنها لم تكن ذات صلة، ولذلك، تم التعامل معها على أساس أنها شكليات، أو طقوس سنوية وفي أسوأ الأحــوال، أنهــا - أي نظم التقييم - أقامت حواجز للإدارة الفعالة بإثارة الســخرية وعــدم الثقة في المشــرفين، وبتجريد المديرين من ممارســة أي رقابة ذات معنى في الحوافــز مثل الراتب، وأهم من ذلك تحجيم دور المشــرفين بدرجة كبيرة في تعريف أهــداف ومعايير الأداء. وتحت هذه الظروف ليس من المتوقع أن يأخذ مديرو قدماء المحاربين بجدية تقييمات الأداء.

المشكلات التنظيمية Organizational Problems:

إن المجموعة الثالثة من المشــكلات تتعلق بالتنظيــم. إن تقييمات الأداء لم ترتبط بالوظائف الإدارية الرئيســية مثل التخطيط والميزانية. ولم تستخدم أيضاً كجزء من جهود الإدارة العليا في ممارســة الرقابة على النشــاطات البرامجية. لقد كانت طرق وإجراءات التقييم قليلة الأثر في دعم جهود الإداريين لوضع أهداف للتحكم أو توجيه أداء المنظمــة، وفي تخصيص الموارد البشــرية بفعالية وكذا الماديــة. وإنه من وجهة نظــر أولئك الذين يحاولــون تحقيق الأهداف على مســتويات المنظمة والبرامج، فإن تقييمــات أداء الموظفــين، لكل الأغراض العملية، كانت إداريــاً غير ذات صلة، وعليه،

ومثل المشرفين في أسفل الهرم الإداري، فإن المديرين التنفيذيين الحكوميين لم يكونوا يميلون لصرف مواردهم المحدودة في جهود تؤدي إلى تسهيل تقييمات الأداء. ومن وجهة نظر المنظمة، فإن تلك قد تمت خاصة لترضي على الورق فقط متطلبات قوانين الخدمة المدنية وأحكام نظام الجدارة.

انتصار الشكل على المضمون Victory Of Forms Over Substance:

كما كان من المحتمل توقعه تحت تلك الظروف، فقد أصبحت تقييمات الأداء عبارة عن نماذج تعبأ، ويوقع عليها، وتثار الشكوى حولها، ثم تذهب إلى عالم النسيان. وكما سبقت الإشارة إليه، فإن أنواعاً من الخطط قد تم استخدامها، وأن النوع الذي كان أكثر شيوعاً هو نظم قياس السمات. كما تم تطوير ميزان قياس نموذجي بشكل رسم بياني يقوم المشرف بالتأشير على سلسلة العوامل بالدرجة في العامل الذي يصف الموظف. وإن ميزان قياس الرسم البياني يسمح للمشرف أن يقيس الموظفين سريعاً، بوضع علامة مراجعة في المربعات أو الخانات الموضحة بالنموذج، وهكذا فإن هذا الميزان له ميزة السهولة في إدارته. ولهذا السبب فقد تم تطبيق قياس السمة بشكل موسع. وكانت العوامل في الغالب هي السمات الشخصية، كما تم توضيحه من قبل، وأن صلة ذلك بالأداء الفعلي شيء فقط يمكن افتراضه. ولم يكن مستغرباً لهذه النماذج القياسية أن تتضمن بشكل عمومي بعض الجوانب حول كمية وجودة العمل، لكن ذلك كان هو أقصى مدى التحري في الأداء الفعلي بالوظيفة. ونادراً ما يتم تعريف السمات بوضوح ، وأن أولئك الذين يقومون بالقياس يحصلون عادة على توجيه قليل وأحياناً لا يحصلون ألبتة على ذلك التوجيه في كيفية قياس الدرجة لسمة معينة يتصف بها الموظف. والشكل (٦-١) يقدم مثالاً لنموذج عام لقياس السمات، واستخدم هذا النموذج في مدينة كبيرة خلال السنوات الأولى لأعوام ١٩٨٠م.

وتتضمن المآخذ الملازمة عامة لمدخل قياس السمات العامة ما يلي:

١- أن محتوى نموذج القياس لا يتصل بالوظيفة أو يمكن تطبيقه تحديداً لكثير من الوظائف.

٢- تسمح النماذج للكثير من التفسيرات؛ فالتقديرات غالباً ما تتغير بشكل واسع بين المشرفين وعلى صعيد وحدات المنظمة، والتي يبدو أنها تهدم مصداقية التقديرات التي يحصل عليها العمال.

٣- أن انعدام مقاييس موضوعية للأداء يخلق ظروفاً يعمل في إطارها المشرفون لممارسة تحيزهم أو حتى وإن كانوا يريدون أن يكونوا موضوعيين، فإنهم يُتهمون بالتحيز في تقييماتهم لصالح البعض وضد البعض.

٤- أن النماذج تتطلب جهداً سطحياً من جانب المشرفين، طالما أنها لا تتضمن أكثر من علامة المراجعة توضع على سلسلة من المربعات أو الخانات، والتي يمكن أن تتم في دقائق.

وبحلول عام ١٩٨١م انتهى المعهد الحضري (Urban Institute) إلى حقيقة أنه يوجد هناك شاهد حالياً يشير إلى أن النظم التي تستغل قياس المشرفين للسمات الشخصية وتركز على جوانب غير محددة في الأداء، أنها ليست ذات صلاحية أو فاعلة بقدر كافٍ يستحق الاهتمام. (Greiner Et-Al, 1980, P. 227).

الشكل (٦-١) مثال لنموذج تقييم السمات

اسم الموظف: ....
مسمى وظيفة الموظف: ....
الضمان الاجتماعي: ....
مكتب الإدارة: ....
المصلحة: ....
رقم الوظيفة: ....
المدة في الوظيفة المصنفة: سنة: .... شهور: ....
المدة في نفس الوظيفة التي يقيم فيها من .... إلى ....
المدة التي أشرف فيها المشرف على الموظف: من .... إلى ....
نوع التقرير: ☐ سنوي ☐ فترة التجربة الأولى ☐ فترة التجربة الأخيرة

غير مرض	بحاجة إلى تحسين	وسط	مرض	مرض للغاية	ممتاز	❖ ممتاز – غالباً يؤدي بأفضل مما تتطلبه الوظيفة. ❖ مرض للغاية – يلاحظ دائماً أنه يؤدي عملاً أكثر وأفضل مما هو مطلوب. ❖ مرض – كفء تماماً يؤدي ما هو مطلوب في وظيفته. ❖ وسط – مرض بدرجة متدنية ويمكن للموظف بعض التحسين. ❖ بحاجة إلى تحسين – غير مرض في أداء عمله لكنه قد يتحسن ضمن زمن معقول. ❖ غير مرض – عدم مقدرة دائمة. ❖ إذا لم ينطبق أي بند على الشخص المقيّم، اشطب ذلك البند وأكتب مقابل ذلك N/A.	
						الحضور	إلى أي مدى الموظف منتظم في العمل؟
						دقيق في المواعيد	إلى أي مدى الموظف ملتزم بالحضور في الوقت المحدد؟
						استخدام الوقت	هل يعمل بثبات، ويمتنع عن إضاعة الوقت؟
						المبادرة	هل يتخذ الإجراء الذي توجد له حاجة دون أن ينتظر أن يبلغ بما يجب عمله؟
						الحكم	هل القرارات التي يتخذها الموظف رشيدة/عقلانية؟
						التعاون	هل يساعد زملاء العمل الذين بحاجة إلى مساعدة، ويتفادى المشاجرات؟
						الإبلاغ	هل يبلغك الموظف بتقدم سير العمل والمشكلات التي تثار؟
						الاعتماد عليه	هل الموظف ينجز المهام بدون إشراف زائد؟
						المعرفة بالعمل	هل يعرف الموظف ماذا يفعل وكيف يفعل (دون مساعدة)؟
						كمية العمل	ما هي الكمية التي ينجزها مقارنة بالكمية المطلوبة؟
						جودة العمل	هل عمل الموظف عادة دقيق ومتكامل؟
						قيم العوامل التالية أو عوامل إضافية إذا كانت تنطبق على مسئوليات الموظف؟	
						القيادة	هل يحصل الموظف على أداء مرض من المرؤوسين؟
						التخطيط	هل الموظف يحدد أهداف مناسبة، وأسبقيات وتوقعات لاحتياجات المستقبل؟
						التنظيم	هل يفرض المسئولية والسلطة بفعالية، ويتفادى مشكلات التنسيق؟
						التوجيه	هل يحيط المرؤوسين بخطط العمل، والإجراءات والتغيرات؟
						المتابعة	هل يتأكد أن المرؤوسين ينجزون المهام وبدقة في الوقت المحدد؟
						المرونة	هل يتغير الموظف ليقابل متطلبات الوظيفة المتغيرة؟
						المسئولية	هل يتحمل المسئولية بكاملها لجميع أوجه المهام؟
						الاستخدام المتكافئ	
						الفرص	تؤكد أن نشاطات فرص الاستخدام المتكافئة الإيجابية قد احتسبت في جميع المجالات المناسبة في الاستخدام

يوضح الجدول (٦-١) المشـــكلات العشر الأولى لتحديد الراتب على أساس الأداء على المستوى المحلي:

١- انعدام التمويل الكافي.

٢- الفشل في التمييز بين مختلف مستويات الأداء.

٣- عدم العدالة في تقدير مكافآت الأداء.

٤- الصراع بين المقيمين ومن يجرى تقييمهم.

٥- انعدام ثقة الموظف في أساليب تقييم الأداء.

٦- مطالبة مبالغ فيها على وقت المشرف.

٧- شكوك الموظفين وعدم الثقة في دوافع الإدارة.

٨- فشل النظام لمقابلة توقعات الموظف.

٩- عدم التزام المشرف بمتطلبات البرنامج.

١٠- المعارضة من قبل النقابة.

المصدر:

Gregory Streib and Lloyd Nigro, Pay For-Performance In Local Governments: Use and Effectiveness, In The Municipal Yearbook: 1993, (Washington, D. C. Icma), PP. 50-56.

وقـــد كان الوضع فـــي الحكومة الفيدراليـــة مماثلاً لذلك بشـــكل كبير. وحين حاولت إدارة الرئيس كارتر (Carter) في عام ١٩٧٨م، تمرير قانون إصلاح الخدمة المدنيـــة (CSRA) من الكونجـــرس، إلا أن مكتب المحاســـبة العامة (GAO) أوصى بتغييرات رئيســـية في نظم تقييم الأداء التي تستخدمها الوكالات الفيدرالية. فقد أفاد المكتب أن كثيراً من العاملين ببســـاطة لم يحصلوا على تغذية مفيدة عن أدائهم (U.S. General Accounting Office, 1978) وكثيراً ما تنعدم متطلبات الأداء أو أنها عمومية بدرجة تجعلهـــا غير مفيدة، وأن كثيراً من أوصاف الوظائف أصبحت مهترئة وفقـــدت صلاحيتها. وبرغم أن قانون تقييم الأداء لعام ١٩٥٠م ولوائح الوكالة تطالب أن تقـــوم - أي الوكالات - بقياس الأداء، إلا أن كثيراً من المشـــرفين لم يضعوا معايير للأداء أو أنهم قاموا بنقاشها مع مرؤوسيهم. وقد لاحظ تقرير مكتب المحاسبة العامة (GAO) أن كثيراً من المشـــرفين يصل عددهم حوالي نصف جميع المشرفين لم يتلقوا أبداً تدريباً على العناصر الرئيسية لتقييم الأداء، وأن البعض من المشرفين لم يكن يرى أن ذلـــك مفيد جداً. وإن المديرين الفيدراليين الذين حاولوا أن يجعلوا النظام الموجود

فاعــلاً قد أصيبوا بإحباط من قبل تشــريع ضعيف المفهوم وقــرارات المحكمة المانعة. وطالــب قانون تقويم الأداء لعام ١٩٥٠ بملخص للتقييمات الوصفية للأداء الكلي العام: ممتــاز، ومــرض، وغير مرض. وقد نص القانون أن من يحصــل على معدلات بامتياز يمكن منحه الزيادة في الراتب "فقط حين تكون جميع مجالات التقييم ليســت تتجاوز المتطلبات العادية فحسب، بل جميعها تكون بدرجة ممتاز". وعليه فهو يستحق تقديراً أو توصية خاصة (مع التشديد الإضافي). وهذا معيار مطلبه صعب ولا يمكن التجاوب معه، وأنه من وجهة نظر المشــرف، فإن تلبية هذا المطلب، يتطلب اســتثماراً كبيراً في الوقــت والجهــد لتوثيق تقييم ممتاز. وهكذا، فإن القانون شــجع المشــرفين ليمنحوا تقييمات بدرجة مرض للغالبية العظمى من الموظفين الذين يؤدون عملاً بمستوى مقبول أو بمستوى جيد.

وقــد نــص قانــون ١٩٥٠م، بالنســبة للموظفين الهامشــيين وغيــر المنتجين، أن معدلاً للأداء بدرجة غير مرض هو ســبب كافٍ لاســتبعاد الموظف من وظيفته والتي كان فيهــا أداؤه غيــر مــرض. وعلى كل، فإنه فــي عام ١٩٦٠م، أصــدرت «محكمة للمطالبــات» حكمــاً أن قانون لويــد لافوليــت لعــام ١٩١٢م (Lloyd-Lafollette)، وقانــون أفضليــة قدمــاء المحاربــين (The Veterans Preference Act of 1944) هــذان القانونان لهما الأســبقية (فــي النظر فــي قضايا فصل الموظــف ذي الأداء غيــر المرضــي). وبإيجاز، فــإن الفصل لا يكــون تلقائياً بســبب أن القانون فُسِّــر بمعنى أن العامل الفيدرالي له حقان دســتوريان للاســتئناف، الحق الأول حين يتلقى الإفــادة أن أداءه غير مرض. والثاني بعد أن تبدأ الإدارة بإجراءات الفصل. بموجب هذه الشروط، فإن المديرين الحكوميين يتهربون من إعطاء تقييمات غير مرضية وأنهم ينتقلون مباشرة إلى إجراءات عكسية. وقد وفّرت هذه الإستراتيجية وقتاً ومالاً، لكنها كانت تعني تماماً أن جميع الموظفين الفيدراليين قد حصلوا على تقييم بدرجة مرض. وإنــه بين عام ١٩٥٤م وعام ١٩٧٨م، فقد وصل مكتب المحاســبة العامة إلى إحصائية مفادها أن ٩٩٪ من جميع التقييمات هبطت إلى هذه الفئة - أي مرض.

وزيادة في ســوء الأمور، فقد احتوى قانون إصلاح الرواتب الفيدرالي لعام ١٩٦٢م (The Federal Salary Reform Act, 1962) شرطاً ينسخ بموجبه الزيادة في الراتب داخل المرتبة لكل شــخص يحصل على معدل مرض أو أفضل [مما كان]. وبديلاً عن ذلك يشترط أن يكون الأساس لمنح الزيادات تقرير مستقل من رئيس الوكالة يشير إلى أن الموظف قد وصل إلى "المستوى المقبول من الكفاءة والمقدرة". وكان المنطق من وراء ذلك هو أن المشرفين لم يكونوا ذوي نظرة نافذة أو فاحصة في تقييمهم للأداء، بسبب

أنهـــم لا يريدون حرمـــان الموظفين من الزيادات داخل المرتبـــة، لأن خلاف ذلك يعمل على تحطيم مركزهم. وبديلاً من تشجيع ودعم المشرفين لجهودهم الحقيقية للتمييز بين مختلف مســتويات الإنجاز، فإن قانون ١٩٦٢م ببساطة سمح لرؤساء الوكالات أن يصدروا بشـــكل روتيني شهادات بالأداء المقبول بسبب أنهم ليسوا في وضع يسمح لهم بعمل شيء غير ذلك. وبوجه عام، فإن الموظفين الفيدراليين في أحسن الأحوال كانوا متأرجحين حول موضوعية واســتخدام تقييمات الأداء التي كانت ســارية قبل إصلاح الخدمة المدنية (Ingraham and Ban, 1984, PP. 70-86).

هـــذا، وإن تقويم الأداء حتى أواخـــر أعوام ١٩٧٠م وصل إلـــى حالة من التجمد كنشـــاط ضعيف في إدارة شئون الموظفين. ونظرياً، فقد تم الاعتراف بأهمية تقييم الأداء بالنســبة لنظم الجــدارة وفاعلية الإدارة. ومن الناحيـــة العملية، فإن الجهود لتعريـــف وقيـــاس الأداء بدقة لاقت نجاحاً محدوداً في القطـــاع العام، لكن أصبحت الفكرة راســـخة تماماً في أدبيات المهن والأبحاث، وأن الحوار حول الفوائد النســـبية للأســـاليب الفنية لقياس الأداء ظهرت على الســـطح على أساس منتظم لا بأس به. وقد ركزت الأبحاث على بدائل لمداخل قياس الســـمات مثل طرق الأحداث الحرجة، «وميـــزان قياس الســـلوك المعتمـــد»، والتقييم بالأهـــداف ونمـــاذج التقييم الوصفي (Milkovich and Wigdor, 1991, PP. 54-76). وعلـــى كل، فإن المقترحات الخاصة بإصلاح سياســـات وممارســـات تقييم الأداء في القطاع العام كان لها أثر بسيط نسبياً حتـــى كانت الضغوط لإصلاح الخدمة المدنية مما دفع بمســـألة التقييـــم للبروز. وقد تميزت أعوام ١٩٨٠م بجهود حماسية تدعو للتفاؤل لجعل التقييمات في مركز اهتمامات إصلاح الخدمة المدنية الثاني (Downs and Larkey, 1986, PP. 190-200).

وقد أشـــار ألان كامبل (Alan Cambell) المدير السابق لمكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) في تعليق له بعد مضي (١٠) سنوات من تطبيق قانون إصلاح الخدمة المدنية، بقولـــه إن الغرض من إصلاحات الخدمة المدنية هو أن تتجاوب مع مؤسســـة لشـــئون الموظفين تطورت إلى نظام حماية سلبية صمم أساساً لمنع الرعاية، والمحسوبية ومثالب أخرى في شئون الموظفين. قال ألان كامبل:

> "أشارت مســـوحات الاتجاهات في ذلك الوقت بين المديرين الفيدراليين أنهـــم أصيبوا بالوهم حـــين رأوا أن النظام عمل جيداً تمامـــاً مثل الجمهور العمومي. وأنهم لم يعتقدوا أنهم سوف يستطيعون إدارة النظام، وأنهم يرون أن الوكالات المستقلة عن الرقابة فرضت قيوداً وقوانين جعلت من الصعوبة أن يكونوا ذوي كفاءة" (U.S. General Accounting Office, 1988, P. 12).

إن تحذيـــر كامبـــل (Cambell) أن نظم تقييم الأداء ســـوف لا تعمـــل إلا إذا كانت قائمـــة على خطة وضعت بعناية لنشـــاطات المنظمة حول حلقتها في التخطيط، الأمر الـــذي يوحي أن الخطوط العريضة للمدخل قد أخذت في الاعتبار في تقييمات الأداء بواســـطة الكثير من حكومات الولايات المتحدة خلال الـ(٢٠) ســـنة الماضية. وقد تم التركيز على تطوير أدوات وعمليات تقويم الأداء التي تتطلب من المشـــرفين تقييم أداء موظفيهـــم من منظور المســـئوليات المحددة للوظيفة وأهـــداف المنظمة. وإن معدلات القياس في النظم التي خضعت للإصلاح واضحة في صلتها بجوانب رئيســـية متنوعة في إدارة الموارد البشـــرية، وأهم من كل ذلك صلة التقييم بالراتب. وقد تم التوســـع كثيراً في الرقابة الإدارية على أشـــكال وإجراءات التقييم في كثير من الإدارات وذلك في تجاوب للجدل حول أن إدارة الأداء الفاعلة تتطلب مدخلاً تقل فيه القيود القانونية ويكون غير مركزي (Thompson and Radin,1997).

مدخـل الإدارة علـى تقييـم الأداء A Management Approach To Performance Appraisal:

تميـــزت أعـــوام ١٩٨٠م فنياً، بالاهتمـــام الأقل بالصلاحيـــة والاعتمادية أكثر من الاهتمـــام بقابلية التطبيق أو العمل بموجبه لنظام تقييم الأداء داخل المنظمة، ومقدرة النظـــام في نقـــل مقاييس المنظمة للموظفـــين، ولمكافأة الموظفـــين ذوي الأداء الجيد جـــداً، والتعرف على الموظفين الذين يحتاجون إلى تدريب ونشـــاطات تطويرية أخرى (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 46). وضمـــن إطـــار هـــذا التقليـــد من جانب الإدارة، فـــإن تقييمـــات الأداء قد تمت إضافتها لكشـــف الموارد التي قد يســـتخدمها المديرون التنفيذيون للرفع كثيراً من التجاوب البيروقراطي والمسئولية. وقد تم تفويض صلاحيات واســـعة للمصالح ذات الســـلطة أو الاختصاص على أن تصمم وتدير نظماً لتقييم الأداء (في إطار من توجيهات السياســـة العريضة). إن هذا التفويض قد وجد دعماً من الكثيرين من أخصائي شـــئون الموظفين وكذا المديرون التنفيذيون. وإن طرق التقويم القائمة على مفاهيم الإدارة بالأهداف (MBO) أصبحت عناصر مرغوب فيها بالنســـبة للجهود في جعل أهداف وخطط الوكالة الأســـاس في قياســـات الأداء التي تستخدم على صعيد المنظمة.

وبالنســـبة للدقة، فقد تحول الانتباه من خصائص ميزان القياس إلى العوامل التي تؤثر على مقدرة أولئـــك الذين يجرون عملية القياس بغرض أن يوفروا أحكاماً دقيقة

عن الأداء. ويعد قبول الموظفين واستغلال المنظمة أهدافاً محورية في التقليد الإداري، وعليه، فإنها تركز على أهمية الوضع التنظيمي (الاجتماعي، والنفسي، والفني) الذي تتم داخل محيطه عملية التقييم. وبرغم أن أثر استخدام تقنية القياس في الدقة أمر معترف به، إلا أن تركيزاً خاصاً ينبغي أن يوجه إلى الظروف التي تشجع المقيمين ليستخدموا نظم القياس بحسب الطريقة والغرض الذي وضع النظام من أجله (Milkovich Wigdor, 1991, P. 47)، ومثال لذلك تؤكد شواهد البحوث فكرة أن الفعالية المتلقاة عن نظم تقييم الأداء أنها تتصل بقوة لثقة الموظفين بالنسبة لدقتهم وعدالتهم (Roberts, 1995, P. 37).

كما أن قبول المشرفين أو المقيمين كان أمراً ذا حساسية "يكون قبول المقيمين غالباً حين يتفهموا المنطق الذي يبرر النظام وأهدافه، وأنهم واثقون في مقدرتهم لإدارة النظام بفعالية وأن الفوائد المنظورة تفوق التكلفة، وأن نظام التقويم لا يتعارض مع نظم شئون الموظفين الأخرى، وأن موظفي المدير لديهم اتجاهات إيجابية تجاه النظام (Roberts, 1992, P. 22)".

وبحلول أواسط أعوام ١٩٩٠م، كانت الاهتمامات بالنواحي الرقابية في الحركة الأولى لإصلاح الخدمة المدنية قد خبأت وانزوت إلى الوراء، وأن الاستخدامات الإدارية والتنفيذية لتقييمات الأداء قد فرضت نفسها في وسط المسرح - إن جاز التعبير - وإن هذه الاستخدامات الآن بحسب كلمات أحد الكتاب أصبحت "عامة بشكل مطلق في القطاع العام" (Fox and Shirkey, 1997, P. 205). ومثال لذلك هو "عملية تقييم الأداء" في ولاية جورجيا (Georgia) وهو أحد مكونات مشروع "كسب جورجيا" (Georgia Gain) الذي طبق في أواسط أعوام ١٩٩٠م. وإن عنصراً محورياً في المشروع هو نظام تعويض يقوم على الأداء "وإن عملية إدارة الأداء في جورجيا" مصممة لوضع توقعات في جودة الأداء والإنتاجية التي يمكن قياسها ومكافأة الموظفين لمقابلة هذه التوقعات (Georgia Merit System, 1997, P. 2).

وبموجب عملية إدارة الأداء في جورجيا فإنه من المتوقع أن يتوزع المديرون والموظفون مسئولية أداء الوظيفة. وأنه من المتوقع أن يتعاونوا في عملية سنوية تقيس الأداء الفعلي في ضوء التوقعات والمكافآت والإنجاز في الوظيفة. وبحسب "مرشد المدير" Manger's Guide المرافق "لعملية تقييم الأداء" (PMP) فإن هذه العملية المتداخلة تتضمن أربع مراحل: التخطيط، والتدريب العملي Coaching، والتقييم، والتطوير.

- ففـي مرحلـة التخطيط، يطور المديـر خطة الموظف فـي الأداء، بتغذية من جانب الموظف، تعرف بوضوح مسئوليات الوظيفة، توقعات الأداء ومقاييس الأداء.
- وخلال مرحلـة التدريب العملي، "يوثق المدير أداء الموظف ويقدم له تغذية مرتجعة وتشـجيعاً بانتظام". ويتوقع من المدير مسـاعدة الموظف في حل مشـكلات الأداء وتوفير التغذية المرتجعة الرسمية مرة في السنة على الأقل.
- مرحلـة التقييم، هي المحطة التي يقوم المدير والموظف بمراجعة تقدير المدير للأداء الإجمالـي للموظف كما تم قياسـه في ضوء توقعات تم تعريفهـا. وهناك مجالان في الأداء تم قياسـهما، هذان المجالان همـا أداء الوظيفة والالتزام بقواعد المنظمة السلوكية والانضباط.
- الخطـوة الأخيرة، في حلقة "عمليـة تقييم الأداء" (PMP) هـي مرحلة التطوير، والتـي خلالها يقوم المدير والموظف سـوياً بوضع توقعـات الأداء وأهداف التطوير للحلقة التالية "والتي سوف تساعد في تحسين أو تسهيل فعالية الموظف في العمل. وقد تحدد خطـة التطوير أهداف تدريبية محددة أو تشذيب/توسـيع مدى وظيفة الموظف". (Georgia Merit System, 1997, P. 3).

وتستخدم ولاية جورجيا "نموذج إدارة الأداء" (PMF) كمحور أساسي في التخطيط للأداء وفي عملية التقييم. ويسـتخدم النموذج (PMF) لـ(١) تطوير خطة للأداء (٢) تسـجيل وتوثيق قياس الأداء السـنوي (٣) وأنه – أي النموذج – قد يحتوي على خطة تطويـر الموظـف. ويجب على جميع موظفـي ولاية جورجيا المصنفـين أن تكون لهم خطـة فردية للأداء، وأن لرؤسـاء المصالح التصرف لتقرير عمّـا إذا كان ينبغي ضم الموظفـين غير المصنفين في وكالاتهم إلى هـذا النظام. وأن خطط الأداء، تقوم عادة على الأوصاف الرسـمية لوظائف الولاية "لإيجاد تناسق وثبات بقدر الإمكان بالنسبة للمسـئوليات (والتوقعات) المناطة للوظائف فـي ذات نوع العمل". وعلى كل، فإنه من الضروري أن تشـرح خطط الأداء مسـئوليات شـخص ما في وظيفة بذاتها، أكثر من نوعيـة أو مجموعة من الوظائف فقط، "وأنه بالإمكان تفصيل هذه الخطط لتناسـب الموظف في الوظيفة" (Georgia Merit System, 1997, P. 8).

ولقد تم تصميم "عملية تقييم الأداء" في ولاية جورجيا لتفادي عدد من المشكلات خاصة التي تتجمع لتهدم بشـكل جاد فعالية نظم تقييم الأداء. وقد كشفت مراجعات التقييمـات فـي ظل قانون إصلاح الخدمـة المدنية (CSRA) في عـدد من الوكالات الفيدرالية، كمثال:

١- الموظفون، ولعدة أسباب لم يكونوا مشاركين نشطين في تطوير معايير الأداء الخاصة بوظائفهم.

٢- أن العاملين لم يحاطوا علماً من قبل المشرفين عليهم بمعايير الأداء في بداية فترة التقييم.

٣- أن معايير الأداء - إن وجدت - لم ينص عليها بوضوح بمصطلحات قياسية، وأنها فشلت في التمييز بين مستويات الإنجاز، ولم تعرّف بوضوح الأداء غير المقبول.

٤- أن إجراءات الوكالات في ربط التقديرات لنشاطات شئون الموظفين مثل الزيادة في الراتب، كانت مبهمة (وغير محددة) وأن الموظفين لم يروا صلة مباشرة ومنطقية بين تقديراتهم وبين هذه النشاطات (U. S. General Accounting Office,1983, .(U. S. General Accounting Office, 1987

إن مجلس البحوث القومي (The National Research Council) في تقرير أعده لمكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) استعرض البحوث المتوافرة حول تقييمات الأداء في القطاعين العام والخاص، ووصل إلى النتائج التالية:

- أولاً، إنه في الأوضاع التطبيقية اليومية لإدارة شئون الموظفين، فإن استثمارات ضخمة في تحقيق الدقة في القياس غير اقتصادية التطبيق بسبب أنها من غير المحتمل أن تؤدي إلى تحسين الجودة الإجمالية، أو الفائدة من تقييمات الأداء .
- ثانياً، أوصى المجلس (مجلس البحوث القومي) أن تركز سياسات تقييم الأداء على أحكام الإدارة (الواعية) أو المستنيرة وألا تتطلع إلى درجة وحدة القياس، والدقة والدعم التجريبي الذي قد يكون مطلوباً مثلاً في اختبارات الاختيار .(Milkovich and Wigdor, 1991, P. 3)

وفي الإطار الذي حددته تلك النتائج، فقد تقدم المجلس بعدة ملاحظات تم تلخيصها وهي تختص بجانب قياس الأداء:

- إن تحليل الوظيفة ومواصفات معايير الأداء ليست بديلاً للأحكام الإشرافية، لكنها مهمة بسبب أنها قد تساعد في تركيز عملية التقييم للاثنين المشرف والموظف.
- إن المشرفين على مقدرة لتكوين تقديرات يعتمد عليها بشكل معقول عن مستويات الأداء الإجمالية لموظفيهم. وعلى كل، إن الاتساق (أو الثبات) ليس ضماناً للدقة إذ إنه لا يزال هناك إمكانية خطأ منتظم وتحيز. وإنه، مثلاً من الممكن للمشرفين بصفة ثابتة أن يقللوا من تقييم أداء النساء أو الأعضاء من الأجناس والإثنيات من الأقليات.

● برغم وجود أنواع كثيرة من موازين القياس والنماذج، فإنها تؤدي إلى نتائج متماثلة إذا كانت الأبعاد التي يتم قياسها تم اختيارها بدقة وأن مرتكزات الميزان تم تعريفها بوضوح. وإن المرتكزات ما هي في قليل أو كثير، إلا مستويات تم شرحها بالتحديد للأداء ثم عرضها في سلسلة أو ميزان، مثلاً، (١) = غير مقبول، إلى (٥) = ممتاز. وليس هناك شاهد مقنع تم وجوده لدعم الافتراض أن التمييز بين السلوكيات والسمات له أثر كبير في نتائج التقييم، ويبدو أن المشرفين كونوا تقييمات عمومية من شأنها أن تضيع بقوة لون الذاكرة لتقييم سلوكيات العمل الفعلية. وبالمثل هناك دليل ضعيف يفترض أن نظماً لقياس وظائف محددة تنتج عنها نتائج مختلفة كثيراً من تلك التي استخدمت فيها نظم شاملة أو أبعاد عمومية (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 144).

وتعني جميع هذه النقاط أن الدرجة التي يسهم فيها فعلاً نظام التقييم لعملية إدارة الأداء تعتمد كثيراً على الدرجة التي يستثمر فيها جميع المعنيين بإنجاحها عن طريق: (١) الالتزام بتدريب المشرفين وتطوير الموظفين (٢) مشاركة نشطة ومستنيرة بين المشرفين والموظفين في وضع المعايير للأهداف التطويرية (٣) استخدام مقاييس للأداء عادلة وموضوعية (٤) التزام واضح ومرئي لعدالة الإجراءات في جميع مراحل عملية القياس (Roberts, 1995, Robets and Reed, 1996). وبهذه المدلولات، فإن تقرير المجلس أشار إلى أن نظم تقييم الأداء الناجحة في القطاع الخاص تشترك في خصائص معينة (مع القطاع العام).

> «(إن نظم تقييم الأداء) راسخة في محتوى نظم الإدارة وشئون الموظفين التي توفر حوافز للمديرين ليستخدموا معدلات تقييم الأداء كنوايا (أو غايات) للمنظمة. وتشمل هذه الحوافز المرونة الإدارية، أو التصرف في مكافأة الأداء العالي وفي الفصل من الخدمة لمن أداؤهم بشكل مستمر دون المستوى. والمديرون أنفسهم يتم تقييمهم في ضوء نشاطات تقييم أدائهم (Milkovich and Wigdor, 1991, P. 164)».

إدارة الجودة الشاملة وتقييم الأداء Total Quality Management And Performance Appraisal:

لقد تم توجيه عناية كثيرة بتحسين وتشذيب أساليب ونظم تقييم الأداء التي تركز على الموظف الفرد. ويفترض هذا المدخل الساري من القدم أن المفتاح لتحسين

الإنتاجية وجودة الخدمات في القطاع العام ما هي إلا دقة القياس وممارسة الرقابة على أداء كل عامل. ومدخل آخر لذلك هو «إدارة الجودة الشاملة (TQM)» وهي التي في تحد مع الافتراض السابق. وبحسب كلمات أحد الكتاب فإن معظم من يستخدمون إدارة الجودة الشاملة يصرون على إدارة الأداء من خلال قياس الأفراد. وهو ممارسة تتناقض مع إدارة الجودة الشاملة (TQM) (Bowman, 1994, P. 129). لقد كانت إدارة الجودة الشاملة ذات أثر في القطاعين العام والخاص خلال الـ٢٠ سنة الماضية، لذلك فإنه ينبغي إدراك نظرتها نحو تقييم الأداء.

وتغطي مداخل إدارة الجودة الشاملة المنظمة بكاملها باعتبارها نظاماً معقداً يتكون من عمليات مترابطة مع بعضها الآخر، وتؤكد – أي إدارة الجودة – أن مشكلات الأداء لا تبدأ من الموظفين "لكنها تعود إلى عدم فهم عمليات أو إجراءات العمل" (BOWMAN, 1994, P. 129). إن أهداف مدخل إدارة الجودة الشاملة (TQM) هي دراسة عمليات العمل للتعرف على الحواجز للجودة، ولرضاء العملاء في الداخل وفي الخارج، وبناء ثقافة بالمنظمة تقدر الجودة والتحسين المستمر. وإن هدف إدارة الجودة الشاملة، بعبارة أخرى، هو تغيير نظم المنظمة لتحسين الجودة، أكثر منه تغيير العمال كأفراد. وإن تقييمات الأفراد، بحسب نقاد الجودة، يتجاهلون الأساس المنتظم للإنتاجية والجودة، وأنهم يشعلون فتيل المنافسة والشكوك، التي من شأنها أن تهدم التعاون وعمل الفريق وهما الضروريان لاستمرارية المحافظة على ثقافة التحسين المتواصل. لذلك، فإن المؤيدين لإدارة الجودة الشاملة أوصوا بترك تقييمات الأداء التقليدية واستبدالها بالتركيز على تحديد وإزالة المصادر المنتظمة التي تسبب التغييرات في جودة المنتجات والخدمة التي هي ليست تحت سيطرة الموظفين كأفراد. وبدلاً من إسقاط تقييمات أداء الأفراد والتحرك إلى نموذج يركز على الجماعة (وليست الفرد)، فإن ردة الفعل المعتادة من قبل المخدمين الحكوميين الذين يطبقون طرق إدارة الجودة الشاملة كانت – أي ردة الفعل – كانت محاولة جعل تقييمات الأداء التقليدي تعمل أو تطبق بشكل أفضل وذلك بزيادة مشاركة الموظفين ووضع كامل عملية التقييم في إطار مرجعي "تطويري". وهذا على كل حال، لا يعني نقل تركيز الاهتمام من منظور الفرد إلى المنظمة كنظام وإلى العمليات التي تقوم بها. ويحدد بومان (Bowman, 1994) عدة أسباب حول لماذا يظل المديرون الحكوميون والموظفون مترددين في ترك النظم التقليدية:

- يســتخدم المديرون تقييمات الأداء غالباً كطريقة لممارســة الرقابة على مرؤوسيهم، وأنهم مترددون لإجراء تغييرات يمكن أن تمنح الموظفين حرية في التصرف والتأثير على عمليات العمل، وإن المنظمات التي تســتخدم إدارة الجودة الشــاملة تكون عادة "مســطحة الهيكلة" ولديها اتصــالات أكثر انفتاحاً مــن البيروقراطيات التقليدية، وأنهم يمنحون موظفيهم حرية أكبر في التصرف بسبب أن التمكين/التفويض يسمح للموظفــين بالاســتجابة لاحتياجات العميل في وقت وبأســلوب يفصل لذلك العمل (Berman, 1997, P. 282).
- قــد يكون المديرون مترددين ليس فقط لتبني مداخل متطرفة (جذرية) لكنهم أيضاً مترددين لترك تلك التي أفادتهم خلال حياتهم الوظيفية. وحقيقة أن الكثير يجدون التقييمــات أداة أيدلوجية، حتى وإن كانت ذات معضلات من الناحية الفنية. وأنهم متــى وقعوا على التقييمات، فقد انتهت وظيفتهم، وأن مســئولية الجودة والإنتاجية عادت إلى ما تنتمي إليه بحسب ظنهم إلى المرؤوس (Bowman, 1994. PP. 132).
- إن الموظفين دائماً يتشككون في أغراض الإدارة حين تكون هناك اقتراحات بالتغيير، وأنهم يميلون إلى تفضيل نظم التقييم التي هي متعارفة لأولئك الذين ليســت لديهم خبرة، حتى وإن كان النظام المتعارف أقل من مرض.
- إنــه بالنســبة للمديرين والموظفين على الســواء، فــإن نظم التقييــم التقليدية مــن الصعب تجاوزها، ذلك أنها مرتبطة بشــكل وثيق بكثير من وظائف شــئون الموظفــين الأخــرى، مثل التدريــب، والتعويض، والترقية وإنهــاء الخدمة. وإن تغيير عملية التقييم لكي تناســب نموذج إدارة الجودة الشاملة يتطلب بالضرورة تغييرات ملموســة وذات إمكانيــة لتغييرات تهدد نظام شــئون الموظفين القائم (Berman, 1997, PP. 283-286, Bowman, PP. 132- 133; Connor, 1997).

لقد قام بعض المخدمين الحكوميين بجهود لإصلاح نظمهم في تقييم الأداء مطابقاً بشــكل أكبر مع القيم المحورية لإدارة الجودة الشــاملة وذلك بإدراج مســاهمات أداء الفريق وجــودة العمل كمعيار للتقييم. وإجمالاً، فــإن المخدمين الحكوميين لم يتركوا تقييمــات أداء الفــرد لمدى واســع. وإن اعتماد إدارة الجودة الشــاملة على تقييمات المجموعة والمكافآت ســوف يستمر كحاجز معترف به للتطبيق الكامل للجودة من قبل الوكالات الحكومية على كل المســتويات. وكما أبان أحد المراقبين، "إن الخوف هو أن يؤدي تقييم الفريق إلى شطحات في التقدير وعدم الوثوق فيه، مع وضع مصير الفرد المالــي في يــد زملاء العمل حقيقة وواقعاً ليس من الســهل التخفيف من آثار الخوف منــه" (Durant, 1998, P. 465). وبعبارات عمليــة، إن الثقافة الأمريكية تركز على

الجهد الفردي، والإنجاز، وأن المكافآت من غير المحتمل أن تدعم أي شيء يماثل تحويل كامل لنظرية إدارة الجودة الشاملة في نظم التقييم أكثر منه الأفراد. وعلى كل، فإن (توليفة) مناسبة من تقييمات الفريق والفرد ينبغي أن تكون ضرورة ممكنة، في الوضع الأمريكي.

المصادر المتعددة لتقييمات الأداء Multisource Performance Appraisals:

وإضافة إلى التحدي من جانب إدارة الجودة الشاملة (TQM) لتقييمات الأداء التقليدية، فقد كانت هناك رغبة ملموسة في إمكانات الفوائد المترتبة على استبدال عملية التقييم الهرمي أي من أعلى لأسفل بنظام آخر يتم الحصول منه على تغذية مرتجعة من عدة مصادر إضافة إلى المشرف، والمرؤوسين، والزملاء والعملاء أو المراجعين. إن المصادر المتعددة لتقييمات الأداء مصممة للتغلب على محدودية النظرة التي لا بد وأن تكون محصورة بمقيم واحد. وبما أن السلوكيات التي يلاحظها، مقيم واحد محدودة، فإن النتيجة يمكن أن تكون عينة غير ممثلة لموظف مفترض أو أداء مدير مفترض (Coggburn, 1998, P. 68). وكثيراً ما يتم اقتراح بدائل أو تكملة لنظم التقييم التقليدية وهي تقييم الذات، ومراجعة الزملاء، والتغذية المرتجعة لأعلى من المرؤوسين، ومراكز التقييم. وتقدم كل من هذه الطرق بعض الفوائد في مجالات الاعتمادية، والصلاحية، وعدالة الإجراءات التي يمكن أن تكون مجتمعة لتكوِّن نموذجاً جديداً للتقييم. وتجيء المعلومات في هذا النوع من التقييم من عدة أفراد عملوا أو أنهم يتفاعلون مع الشخص الذي يخضع للتقييم (Deleon and Ewen, 1997, PP. 25-26).

وباختصار، إنه بموجب نظام تعدد مصادر التقييم، فإن معيار التقييم يتكون من نموذج المقدرات الأساسية، وأن السلوكيات الإشرافية المرغوب فيها يتم تطويرها من قبل مجموعة مدربة من الموظفين.

ويتم الحصول على التغذية المرتجعة طبقاً لهذه المعايير من مصادر ممثلة لكامل المنظمة، كما يتم التأكد أنها - أي المعايير - عادلة وذات صلة. ويتم أيضاً تطوير تعريفات السلوكيات الفعلية التي تقابل تلك المعايير. وفي الخطوة التالية، يخضع الموظف للمراجعة (التقييم) ويختار فريقاً للتقييم يتكون من زملاء العمل، بما في ذلك المشرف عليه أو عليها (الموظف/أو الموظفة) وآخرون في وظيفة توفر معلومات في شكل تغذية مرتجعة دقيقة عن الأداء. ومن الممكن أن يقدم ذات الموظف تغذية دقيقة

كتقييم ذاتي إلى المخدِّم وأن الدخول للتغذية المرتجعة في هذه العملية محصور للموظف والمشرف، ويتم إجراء التدريب الذي يوضح فيه للموظفين كيفية ترجمة تقييمات أدائهم وتصميم خطط العمل القائمة على ذلك (Deleon and Ewen, 1997, P. 26).

ووجــد دي ليــون وإيوين (Deleon and Ewen) في دراســتهما اللتــين أجريا فيها مقارنــة بين نموذج تعدد المصــادر ونموذج تقييم الأداء التقليدي في وكالة فيدرالية، أن الموظفين أعطوا الموافقة بمعدلات عالية بشــكل ملمــوس على جميع أبعاد نظام تقييم الأداء الجديد (P. 28, 1997) وكانت هذه الأبعاد هي العدالة، والدقة، ومدى الاستفادة مــن النظام، والفهم للنظام. وبالمثل فقد أورد كوج بيرن (Coggburn, 1998) أن تقييم المرؤوســين، إذا طبق بطريقة فعالة تؤكد للمشــرفين مؤهلات واتجاهات المرؤوسين، وأن توفيــر التدريــب الذي يحتاج إليه أولئك المعينون، قــد يكون مفيداً على الأقل في طريقتين. الأولى، أنه يســاعد في وضع منطقي يمكن الدفاع عنه بالنسبة لنشاطات شــئون الموظفين بســبب أن القانون الخاص بتقييمات الأداء وقرارات شئون الموظفين تدعم بقوة استخدام أكثر من شخص مقيِّم متى كانت أحكام الأداء تؤدي إلى ترقية أو تزيل درجة الموظف أو فصله أو أن تقرر منحه راتب الجدارة (P. 70). وثانياً، إن تقييم المرؤوسين قد يوفر تغذية مرتجعة ذات قيمة يمكن للمشرفين أن يستخدموها لتحديد المواطن التي يحتاجون فيها إلى تحســين مهاراتهم الإدارية عن طريق التدريب أو عن طريق نشاطات تطويرية أخرى.

الراتب على أســاس الأداء في الخدمــة العامة Pay For Performance In The Public Service:

إن الراتب على أســاس الأداء أو الراتب لــلأداء أحد معالم إصلاح الخدمة المدنية الثاني. وفي الواقع إن جميع الصيحات لإصلاح الخدمة المدنية والإصلاحات الفعلية (التي تمت) قد اشتملت أحد أشكال الراتب على أساس الأداء (PFP) وإن سبباً مهماً لشــعبية راتب الجدارة كان نتيجة لمطالبة الجمهور مزيداً من المســاءلة البيروقراطية والإنتاجية، وبحسب كلمات جيمز بيري (Jemes L. Perry):

> "إن الراتب على أساس الأداء، رسالة من السياسيين والجمهور، إن الجمهور (الذي يخضــع للحكومة) لا يزال في وضع المتحكم أو المراقب وأن الأمور هي كمــا ينبغي أن تكون. وفي ذات الوقت، إنهــا طريقة للإداريين أن ينقلوا أنهم يتجاوبون للدوائر الخارجية المهتمة وأنهم يقومون بعمل شــيء حول الإحساس بتلكؤ الأداء (Perry, 1991, P. 80)".

لقد كان الراتب على أســاس الأداء عنصراً أساســياً في رفع الإنتاجية في الفكر الإداري بالولايــات المتحــدة منذ أواخر أعــوام ١٨٠٠م، وأن المديريــن الأوائل للإدارة العلمية عرفوا تماماً بجهودهم لترشيد نظم الرواتب لعمال المصانع تمشياً مع ما عرف بالراتــب بالقطعــة Piece-Rate. وكان هدفهم هو زيادة "الكفــاءة" وتقليل (التكلفة لوحدة الإنتاج) وذلك في مواقع عمل ذوي الياقة الزرقاء وأن التركيز الحالي على راتب الجدارة في الحكومة برز في مناخ يشكو من الضغط المالي، ويركز كثيراً على التحفيز ورفع إنتاجية العمال ذوي الياقة البيضاء - أي الموظفين.

وبرغــم أن بعض الولايات والمحليات كانت تجري تجــارب حول الراتب للأداء قبل صــدور قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) (الفصــل الخامس) فإن هذا القانون كان اختراقاً كبيراً لممارسات الراتب التقليدية بالقطاع العام، والذي كان يربط الأجور والرواتــب بالوظائف والأقدمية، مــع علاوات تخصص دون اســتثناء لجميع من كان أداؤهم بمستوى مرض.

«واســتعارة من ممارســات القطاع الخاص فإن الفصل الخامس ســعى إلــى التحفيز للأداء الأفضل ومنع الأداء الضعيف برفع رواتب المديرين في مســتوى الدرجــات ١٣-١٥ بمبالغ تقررت بموجب أدائهم الذي تم قياســه (Perry, 1991, P. 74)».

ومنذ ١٩٧٨م ، فإن برامج الراتب على أساس الأداء قد تبنتها أكثر من (٢٠) ولاية وكثير من الحكومات المحليــة (Greiner, 1986. U.S. General Accounting Office, 1990). وفي أواخر أعوام (١٩٨٠م)، فإن أكثر من ٢٥٪ من المدن الرئيسية بالولايات المتحدة أفادوا أن اســتخداماً رئيســياً لتقييمات الأداء كان لتخصيص الراتب للموظفين الإداريين وغير الإداريين (Ammons and Rodriguez, 1986, England & Parle, 1987).

وتأتي خطط الراتب للأداء بعدة أشــكال، بما في ذلك أولئك الذين يســتخدمون (البونص) المكافأة لمرة واحدة أو راتباً متغيراً، أو زيادة مســتديمة للراتب الأساسي، ومكافآت (بونص) للمجموعات أو "المشاركة في الأرباح". وإن الأكثر شيوعاً بالقطاع العام بالولايات المتحدة هو المكافآت والزيادات على الراتب الأساسي للأفراد. وتغطي الخطــط في بعض الإدارات، الموظفين الإشــرافيين والمديرين فقط، لكن في إدارات أخــرى، فإن الراتب لــلأداء، ينحصر تطبيقه للموظفين من غيــر المديرين. كما أنه فــي بعض الولايات والمحليــات، فإن المجموعتين - الإداريين والموظفين - تشــملهم

نفس النظم أو نظم مختلفة. وبعبارة أخرى، فإن الراتب على أساس الأداء مصطلح عام ينطبق على برامج منوعة بشكل واسع في مجال الحوافز المالية. وإن الصيغة الوحيدة التي تجمع بينها هو الهدف من إيجاد روابط واضحة ويعتمد عليها بين تقديرات الأداء والراتب، وإنه من خلال إدارة هذه الروابط، يتم تحفيز العمال وإدارة الأداء.

وبصرف النظر عن الشكل الذي يكون عليه، فإن الشعبية واسعة الانتشار حيث أن الراتب للأداء يمنح إلى حد كبير على افتراض أنه يعالج خطأ رئيساً في نظم التعويض التقليدية وذلك بجعل الراتب على الأداء ممكناً، أكثر منه مرتبة/درجة الوظيفة وأقدمية الموظف. ومنطقياً، إنه - أي الراتب للأداء - يقبل نموذج الإدراك للحوافز الذي جاء في نظرية التوقعات التي تمت مناقشتها في الفصل الثالث. وتقترح نظرية التوقعات أنه يمكن معاملة الراتب كأداة للإدارة، ذلك أن الموظفين يتمنون هذا الوضع. إن إدارة نظم الرواتب التقليدية (الإغراءات القائمة على العضوية)، يقال إنها لا تعطي المشرفين ذلك النوع من التصرف والمرونة التي يحتاجونها لاستخدام الراتب كحافز فعّال (Gabris and Mitchill, 1985).

وخلال فترة الحماس الأولى للراتب للأداء أو الراتب على أساس الأداء فإن فوائد أخرى تعزى إليه شملت ما يلي:

١- تحسين اجتذاب خريجي الكليات ذوي التأهيل العالي والذين يصعب استقطابهم.

٢- رفعت من احتمال شعور ذوي الأداء العالي أنهم ذوو قيمة وأنهم يعوضوا بعدالة لجهودهم.

٣- ركزت انتباه الإدارة على أهمية تقييمات الأداء الدقيقة مستخدمين في ذلك معايير للقياس وأهداف (للأداء).

٤- وفرت للمشرفين بوسائل ذات فعالية للضغط على ذوي الأداء الرديء للتحسن أو ترك الخدمة.

٥- شجعت المشرفين والمرؤوسين للاتصال فيما بينهم بوضوح حول الأهداف والتوقعات.

٦- عززت من مقدرة المنظمة الإجمالية لتخصيص الموارد المالية المحدودة بطريقة فعالة.

نشرة:

حول راتب الجدارة في قانون إصلاح الخدمة المدنية On Csra Merit Pay:

«إن مشروع راتب الجدارة مثل إصلاح قانون إصلاح الخدمة المدنية الذي يكافئ الأداء النسبي، والذي يقاس بشكل مبهم، لنسبة ثابتة لعينة من الموظفين ... هذا التقييم قابل أن يتضمن كل أنواع آثار التحفيز غير المرغوب فيها والتي قد تؤدي فعلاً إلى هبوط أداء للأفراد والمنظمة معاً. هذا وإن التطلعات الفردية مشكلة جادة. فأنت إن كافأت الثلث الأعلى من الموظفين في ضوء تقييم نسبي، فإن الموظفين الذين لم يتم اختيارهم والذين كانوا يعتبرون أنفسهم ضمن الثلث الأعلى ... إنهم ميالون أن يكونوا في حالة غضب ويحملون هذا الغضب إلى وظائفهم وستكون ردة الفعل من جانبهم هي أن يكونوا أقل كفاءة ... خاصة إذا كانوا يعتقدون أنهم أصلاً هناك - أي ضمن الثلث الأعلى - وإن القياس أو التقييم الضعيف والسياسة والتمييز وما يماثل ذلك هي التي حالت دون اختيارهم.

المصدر:

(George Downs And Patrick Larkey, The Search For Government Efficiency, New Yourk: Random House, 1986, P. 98).

وبرغم هذه التوقعات، فإن تجربة القطاع الخاص مع برامج الراتب على أساس الأداء لم تكن مشجعة بالكامل:

«برغم شعبية الراتب للأداء بالقطاع العام إلا أنه في أواخر أعوام ١٩٨٠م وبداية أعوام ١٩٩٠م فإن فعالية إستراتيجية التعويض هذه قد خضعت للتساؤل. لقد أظهرت الأبحاث حول الموضوع شاهداً على أن نظم الراتب للأداء خاصة خطط راتب الجدارة يمكن كثيراً أن تكون مشكلة. وإن كثيرين من العلماء وثقوا (أبحاثهم) بالصعوبات الملازمة لراتب الجدارة بما في ذلك المشكلات ذات الصلة بتقييم الأداء، والتردد الواضح من الحكومة لتوفير التمويل الكافي للنظم وأن الحقيقة إن الراتب كثيراً ما يقود إلى منافسة في الاختلال الوظيفي بين الموظفين» (Kellough & Selden, 1997, P. 6).

إن كشــف المشــكلات التي يمكن حدوثها مع الراتب على أســاس الأداء كأداة يعتمد عليها في إدارة الأداء يعد كشــفاً طويلاً. كما أن تركيزاً مبالغاً فيه على المكافآت المادية الخارجية مثل ما يحدث مع الراتب، يهدم كل المصادر الداخلية للحوافز مثل تقدير الذات، والمساهمة في الإنجازات بالمنظمة. وقد يتجه انتباه وجهد الموظفين لينحرف عن أهداف المنظمة حيث إنهم يســعون إلى مقابلة الأهداف الشــخصية لــلأداء. إن راتب الجدارة للأفــراد وليس للجماعة قد يعزز المنافســة والصراع في مواقــف تكون فيها الاعتمادية المتبادلة بين الوظائف تتطلب التنسيق والتعاون، وإجمالاً إن التجربة مع "الراتب للأداء" أو الراتب على أســاس الأداء في القطاع العام تقدم ســبباً كافيــاً لأخذ الحذر والتقييم بعنايــة. إن الأكاديمية القومية للعلــوم (The National Academy Of Sciences) في دراســة حديثة حول الراتب للأداء دفعت المؤلفين ليصلوا إلى نتيجة أنه لا يوجد شــاهد تجريبي ملموس (Milkovich & Wigdor, 1991).

إن الراتب للأداء وبرامــج الراتب للجدارة ذات فعالية، وإن لجنة العمال والإدارة للراتب على أساس الأفراد في تقريرها لعام ١٩٩١م أكدت تحت شروط قانون مقارنة الراتــب للموظفين الفيدراليــين (The Federal Employees Pay Comarability Act) أخــذت في الاعتبار ما جــاء في حيثيــات المجلس. وأوصت مكتب إدارة شــئون الموظفين (OPM) بتطبيق أي نظام جديد حول الراتب للأداء على صعيد الحكومة على موظفي الجدول العام، لكن ينبغي أن يســبق ذلك فترة واسعة وتجارب شاملة تتضمن أنواعاً مختلفة من البرامج التي تفصل للظروف القريبة للوكالات الفيدرالية (PFP Labor-Management Committee, 1991, PP. I-Ii). وفــي نفس الســياق فقد قررت لجنة تم تشــكيلها لتقويم إدارة الأداء ونظــام التقدير (PMRS) بالخدمة الفيدراليــة، أنــه لا يوجد فعلاً أي دليل تجريدي على أن تقويم الأداء أو نظام التقدير زاد من إنتاجية الفرد أو المنظمة (Pmrs Review Committee, 1991, P. 14).

حدث تحذيري: التجربة الفيدرالية مع راتب الجدارة Acautionary Tale: The Federal Experience With Merit Pay:

يعــد برنامج راتب الجــدارة الفيدرالي الأكثر خضوعاً بدرجة كبيرة للشــرح الموســع والتقييم. وتحكي تجربة الحكومة الوطنية مع الراتب على أساس الأداء عبراً بكونها تلقي الضوء على عدة مشكلات تم استعراضها فيما سبق. ومن هذه الدروس الصعبة التي تم اكتســابها على المستوى الفيدرالي أنها أيضاً ذات قيمة محتملة بالنسبة للولاية والمحليات التي تسعى إلى مخرجات أفضل من مبادراتها (أو محاولاتها) في الراتب للأداء.

إن نظـــام راتـــب الجـــدارة (MPS) الذي وضع بموجـــب قانون إصـــلاح الخدمة المدنيـــة ينظـــر إليـــه أنـــه المجهـــود الفيدرالـــي الأول لتطبيـــق الراتب على أســـاس الأداء (PFP) لكـــن، بتوصيـــات لجنـــة هوفـــر الأولى فـــي عـــام ١٩٤٩م، كانت هناك جهـــود متدرجـــة لتقويـــة العلاقـــة بـــين الراتـــب علـــى أســـاس الأداء (أو الراتـــب للأداء). وأوصت اللجنة بمنح الموظفين زيادات (علاوات) داخل المرتبة فقط حين يؤكد المشـــرفون عليهم أنهم اســـتحقوا تلك الزيادة بأداء مرض أو أكثر من ذلك. وقد وضع قانون تصنيف الوظائف لعام ١٩٤٩م (١٠) علاوات لكل مرتبة من مراتب الجدول العام (GS)، وأن قانـــون تقييم الأداء لعـــام ١٩٥٠م نص أن تقوم الوكالات بوضع نظم لتقييم الأداء تتضمن ثلاثة ملخصات للتقييم وهي (متميز ومرض وغير مرض) إلا أن علاوات الزيادة داخل المرتبة/الدرجـــة تم ربطها بالأقدمية، وأن معدل ممتاز في التقييم ليس له تبعات مالية (أي علاوات).

وتتمثـــل أول محاولـــة للكونجرس لمكافـــأة الأداء المتميز في قانـــون منح المكافآت (البونـــص لعام ١٩٥٤م) (The Incentives Awards Act of 1954) "والتي ســـمحت بالتقدير الشـــرفي والدفعات النقدية للإنجـــازات المتميزة" والمقترحات، والمخترعات، أو أي جهـــد شـــخصي آخر. وإن القانـــون الفيدرالي لإصلاح الرواتـــب لعام ١٩٦٢م نص على أن مســـتوى الكفاءة المقبول ينبغي استخدامه في منح الزيادات داخل المرتبة كمـــا أنـــه – أي القانون – ركّز على مكافأة الأداء المتميـــز بزيادات أو علاوات الجودة (QSLS) علـــى الراتـــب الأساســـي (Pmrs Review Committee, 1991, PP. 1-2). وبحلول عام ١٩٧٧م، اختتم الموظفون الذين يعملون على تشريع قانون إصلاح الخدمة المدنية للرئيس كارتر (President Carter) عملهم بالقول إن الرابط بين الراتب والأداء في أحســـن الحالات كان رابطاً ضعيفاً، بالنسبة للزيادات داخل المرتبة. وأن المكافآت التلقائية والنقدية وزيادات الجودة اســـتخدمت حالات نـــادرة. وطالب قانون إصلاح الخدمة المدنية الوكالات الفيدرالية أن تضع خططاً حقيقية لراتب الجدارة.

وبموجـــب قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA) فإن الموظفين في المرتبة ١٣-١٥ فـــي الجدول العام والمشـــمولين براتب الجدارة وضعوا تحت خطـــة رواتب مخصصة لموظفـــي الإدارة العموميـــة، وأن مدى راتب المرتبة/الدرجة لموظفـــي الإدارة العمومية (GM) مفتـــوح، مما يعني عدم وجود فئات/درجات علاوات دورية موضوعة مســـبقاً للزيادات داخل المرتبة. والظاهرة الرئيســـية الأخرى على مســـتوى الحكومة (MPS) هـــي أن التعديلات المقارنة لنصف موظفـــي الإدارة العمومية وضعت في مجمع راتب

الجدارة الذي اســتخدمته الوكالات لتمويل زيـادات الجدارة، كما أن الاعتمادات التي كان من الممكن أن تســتخدمها الوكالات لمقابلة الزيـادات داخل المرتبة وكذا (QSLS) حولت إلى مجمعات راتب الجدارة. وقياساً على معدلات أدائهم، فإن موظفي الإدارة العمومية (GM) تنافســوا مــع بعضهم الآخر في زيادات دفعت مــن هذه المجمعات. واســتمر موظفو الإدارة العمومية (GM) من جهة أُخرى في استلام تعديلات المقارنة كاملة كاســتحقاق لهم. وما عدا ذلك، فإن الوكالات الفيدرالية منحت ســلطة تصرف كبيرة لتطوير نظمها الخاصة براتب الجدارة.

إن الهــدف من وضــع قانون إصــلاح الخدمة المدنيــة هو أن هذه هــي الخطوة الأولى، يتبعها توســيع راتــب الجدارة لجميع موظفــي الجهاز التنفيــذي الفيدرالي متــى ما نجحت التجربة على مســتوى موظفي الإدارة العموميــة (GM). وعلى كل، فإنــه لم يمــض وقت طويل لبــروز أو تطور مشــكلات جادة في هذا الشــأن. فقد صدر قــرار من المراقب العــام (Comptroller General) في عــام ١٩٨١م، نتج عنه تخفيــض ملموس فــي الاعتمادات المخصصــة لراتب الجــدارة، وأن موظفي الإدارة العموميــة (GM) ظنوا أنهم ربما تلقوا زيادات بســيطة في الراتــب وبالتالي حصلوا على مجموع راتب يقل عن أقرانهم في الجدول العام (GS) وانتشــر بســرعة الشعور بعدم الســعادة من نظــام راتب الجدارة (MPS) مع التخفيض فــي الاعتمادات بينما تســلم موظفو الإدارة العموميــة (GM) ما كانوا يرونه "زيادات جدارة" ليســت ذات معنى. وبحلول أواســط أعوام ١٩٨٠م، أفاد مكتب المحاسبة العامة (GAO) أن الدعم لنظــام راتب الجــدارة (MPS) كان ضعيفاً جداً، وأن حوالــي نصف مجموعة الإدارة العمومية (GM) ترغب في العودة إلى الجدول العام. ووجد مكتب المحاسبة العامة في دراساته أن أكثر من ٧٥٪ من الذين أجابوا (على الاستبيان) يعتقدون أن راتب الجدارة لم يحفزهم ليكونوا أكثر إنتاجية. (U. S. General Accounting Office, 1984).

وقد وجد في دراســة أجريت للاتجاهات نحو راتب الجدارة في خمس ولايات قام بهــا بيرس وبيــري (Pearce & Perry) أن الموظفين لم يحفزوا كثيراً تحت نظام راتب الجدارة مقارنة بما كانوا عليه بموجب الترتيبات السابقة. وأفاد المديرون الفيدراليون أن جهــداً مكثفاً من غير المحتمل أن يؤدي إلى معدل أداء جيد، وقد عبر المديرون عن اعتقادهم أن راتب الجدارة لم يشجعهم لأداء وظائفهم جيداً أو أن يسهموا في فعالية وكالاتهــم. واختتم بيرس وبيري (Pearce & Perry) أن نتائج تجربة راتب الجدارة لم تسمح بنشر تطبيقه لباقي موظفي الجدول العام (GS).

لماذا يفشـــل برنامج بطريقة ســـيئة الغرض منه التحفيز للأداء والأفضل؟ أولاً، إن نظـــم التقييم بالوكالـــة وضعت موضع التنفيذ في وقت قصير وبدون اختبار مســـبق. ونتيجة لذلك، كثيراً مـــن موظفي (GM) اعتقدوا أن معايير الأداء الخاصة بوظائفهم لـــم تكن صحيحة، وأن المعدلات/التقييمات التي حصلـــوا عليها لم تكن دقيقة. ثانياً، إن شـــرطاً بعدم صرف أموال على راتب الجدارة عما كان مسموحاً به بموجب النظام السابق (سياســـة المصروفات - الحيادية) هذا الشرط وضع حداً أقصى على زيادات الراتب التي يمكن الحصول عليها نتيجة معدلات الأداء المتميز. وقد أدى وضع حدود على مجموع راتب الجدارة إلى ظروف يكون فيها كســـب أحد الموظفين يعني خســـارة موظف آخر، وهذا الوضع قد يفضي إلى توليد فروقات بســـيطة وتافهة في المكافآت. وكلمـــا زاد عـــدد ذوي الأداء المتميز، في كل ولاية، فإن الزيـــادة في رواتبهم تنخفض. وبعبـــارة أخرى، أصبح النظر من قبل الكثيرين إلى الأداء المتميز ليس أداة أو وســـيلة لزيادة ذات مغزى في الراتب.

ثالثاً، واســـتجابة لهذه المشـــكلات، فقد قام إداريو مجمعات الرواتب بتعديل توزيع تقديـــرات أو معدلات الأداء من أجـــل تحقيق رواتب أعلى لأولئك الذين يحصلون على تقديـــرات "متميـــز"، إلا أن هذا أدى إلى هـــدم الثقة في موضوعيـــة وعدالة "نظام راتـــب الجدارة". وإن ظاهرة إدارة المعدلات (والتقديرات) أثارت المشـــكلة. إذا كانت التقديرات دقيقة، لماذا يتم استغلالها أو التناور بها؟ رابعاً، لقد تم تطبيق نظام راتب الجدارة في جو من العداء نحو الموظفين العموميين، اتجاه تم التشجيع عليه أو زراعته من قبل إدارة ريجان (Reagan) وشاركوه الكثيرون في الكونجرس الذين اعترضوا على التمويل الكامل للنظام. وإن قيود الميزانية مع التجمد أو الصرامة زادت من شـــكوك الموظف حول الكيفية التي يدار بها نظام راتب الجدارة.

واستجاب الكونجرس في عام ١٩٨٤م لإخفاقات نظام راتب الجدارة بالموافقة على تشـــريع يلغي بموجبه النظام ويستبدله بنظام إدارة الأداء والتقدير. ويمثل نظام إدارة الأداء والتقديـــر عودة المدخل المركزي لإدارة الرواتـــب الفيدرالية، وأن كثيراً من أوجه المرونة في نظام راتب الجدارة قد حذفت من أجل المحافظة على عدالة الرواتب على صعيد الوكالات وبين موظفي الجدول العام و(GM). ونص نظام إدارة الأداء أنه على موظفي الإدارة العمومية (GM) الذين حصلوا على تقييمات أداء نجاح كامل أن يمنحوا زيادات ســـنوية كاملة على أســـاس زيادات المقارنة والجدارة بنسبة ١٪ (الذين حصلوا على تقدير ممتاز حصلوا على ٣٪) وأولئك الذين تم تقييمهم بأقل بمســـتوى واحد من

"ناجحون بالكامل" يضمن لهم نصف واحد من زيادة المقارنة، وأولئك الذين قيموا بدرجة غير مرض لم يتلقوا أي تعديل. وشجع نظام إدارة الأداء والتقدير استخدام المكافأة النقدية (البونص) أو مكافآت الأداء كعلاقة تقدير للأداء المتميز.

وتضمن التشريع الأصلي تمديداً لخمس سنوات، وحين قام الكونجرس بتقييم نظام تقييم الأداء والتقدير في عام ١٩٨٩م "تمت مواجهتهم بعدم رضا كبير بالنظام القائم، إلا أنه لم يحصل إجماع حول ما هو البديل" ؟ وامتد تطبيق نظام تقييم الأداء والتقدير لمدة ١٨شهراً، مع تغييرات بسيطة، تضمنت شرطاً على الوكالات أن تطور خطة لتحسين الأداء (Performance Improvement Plan) (PIP) لجميع الموظفين الذين معدل تقييمهم أقل من "النجاح الكامل". ومع افتراض استمرارية المشكلات مع راتب الجدارة بالنسبة للمديرين، فإن امتداداً للراتب على أساس الأداء لكافة القوى العاملة من ذوي الياقة البيضاء الفيدراليين قد تم استبعاده من قانون المقارنات الصادر عام ١٩٩٠م، ومن الراتب للأداء. وتأسست لجنة العمال والإدارة لدراسة هذه القضية. وفي أوائل ١٩٩١م، قام الكونجرس بتمديد نظام إدارة الأداء والتقدير (PMRS) طوال ٣٠ سبتمبر ١٩٩٣م. وتضمن تعديلاً واحداً في عام ١٩٩١م تم بموجبه تكوين لجنة مراجعة نظام إدارة الأداء والتقدير لتتولى مراجعة النظام وتقديم توصيات إلى مدير مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) فيما يخص السياسة حول نظام فعال لإدارة الأداء للمديرين الفيدراليين.

وختم تقرير لجنة المراجعة أن "نظام إدارة الأداء والتقدير" فشل في استيفاء ثلاثة معايير أساسية. أولاً، تثار شكوك حول معدلات الأداء التي لا ينظر إلى كونها دقيقة. ثانياً، توجد شكوك جادة حول المدى الذي ترتبط فيه الفروقات الحقيقية في الأداء ترتبط بعائد ذي معنى (أو ملموس). ثالثاً، رأى كثير من موظفي الإدارة العمومية (GM) أن النظام غير عادل في إدارته وكذا في مخرجاته. ولمعالجة هذه الخروقات في النظام القائم، قدمت اللجنة بعضاً من (٣٨) توصية تؤدي إلى التحسينات وغطت هذه المقترحات مدى واسعاً من الموضوعات، بما في ذلك عمليات تحسين تقييم الأداء، توسيع تغطية النظام، زيادة في اعتمادات زيادات الجدارة، وتدريباً لموظفي (GM) ومشرفيهم. وإجمالاً، عبرت اللجنة عن تعزيزها لمفهوم الراتب للأداء ومضيفة في ذلك أنها تحبذ مدخلاً تدريجياً لتحسين نظام إدارة الأداء والتقدير، بدلاً من إيجاد نظام جديد بالكامل. وأخيراً، حثت اللجنة الكونجرس ليسمح للوكالات الفيدرالية بمرونة أكبر لتتوسع وتطبق الراتب للأداء لهيكلها بالذات، وثقافتها، وأهدافها (Pmrs Review Committee, 1991, PP. 49-52).

إن تقريــر لجنة العمال والإدارة حول الراتب على أســاس الأداء كان بالمثل حريصاً حــول إيجاد برنامج جديد لراتب الجدارة. ومع افتراض حالة المعرفة المتواجدة حالياً والأبحاث، انتهت اللجنة إلى القول إن نظام الجدول العام لقياس ومكافأة الأداء نظام يمكــن العمل به بالنســبة لنظام الراتب على أســاس الأداء، مــع ملاحظة أن موظفي (GM) ينبغي قياسهم على مستوى مرض حتى يتلقوا زيادات داخل المرتبة وزيادات أي علاوات متوافرة للجودة، فقد طالبت اللجنة أن تعمل الوكالات الفيدرالية على تحسين استخدامها للموارد المتوافرة لهم:

> "إن ما يفتقر كثيــراً في إدارة نظام الجدول العام هو الالتزام باســتخدام المرونات للمســوح بها بموجب القوانين الحالية التي تحكــم الأداء والمكافآت التحفيزيــة لتقديــر إنجازات الموظــف. وإنه بدلاً من اســتبدال نظام قاعدة واحــدة لتعديل الراتب بنظام آخر، فإنه بالإمــكان خدمة الحكومة الفيدرالية جيداً بتركيز مجدد، وتفان لإدارة تخضع للتحسين في النظام الحالي للجدول العام (GM)" (PFP Labor Management Committee, 1991, P. ii).

وتضمنت توصيات أخرى للجنة فيما يلي:

١- توفير اعتمادات كاملة وكافية للبرنامج بحيث يمكن للموظفين أن يروا العائد أنه ذو معنى.
٢- منح الوكالات الفيدرالية السلطة لتصميم وإدارة برامج فردية للراتب على أساس الأداء لمقابلة احتياجاتها المحددة، وأهدافها، وخصائص القوى العاملة بها وثقافة المنظمة.
٣- اتخاذ الإجراءات التي صممت لتأكيد العدالة ولتمنع الأثر العكســي على أي طبقة من الموظفين.
٤- إيجاد آليات يمكن للموظفين عن طريقها أن يشاركوا بفعالية «في تصميم، وتطبيق، وتقييم برامج الراتب للأداء».

وأصــدر الكونجرس في عام ١٩٩٣م، قانون (إنهــاء الخدمة) في نظام إدارة الأداء والتقدير. فالموظفون الذين لم يشــملهم برنامج راتب الجدارة، أعيدوا إلى نظام راتب الجدول العام. وعلى كل الأحوال، فقد كان ذلك بداية انتكاســة رئيســية للوراء لراتب الجــدارة، طالمــا أن الخدمة الفيدراليــة مطالبة بترك مفهوم حوافــز الأجر الفردية المضافة للراتب الأساسي (Kellough & Selden, 1997, P. 6). واستجابة لسياسات مكتب إدارة شئون الموظفين، فإن الوكالات الفيدرالية يمكنها الآن أن تكون لها خططها الخاصة بها في الحوافز بما في ذلك المكافآت النقدية والمكافآت لمرة واحدة.

ولا يبدو أن الخبرة الفيدرالية قد أعاقت المخدمين في الولايات والمحليات من تطبيق خطط راتب الجدارة. وأن عدد الولايات بين الأعوام ١٩٨٧م و١٩٩٧م التي استخدمت شكلاً من أشكال الراتب على أساس الأداء ارتفع على الأقل من (٢٢٪) إلى (٣٠٪). في (٩٠٪) من هذه الولايات ما جعلت الزيادات على نظام فردي بالنسبة للراتب الأساسي أو راتب الجدارة المعياري باعتبار أن ذلك هو المدخل الذي تم استخدامه. وتوجد هذه الحوافز أيضاً لفئات معينة من العمال في أكثر من نصف هذه الولايات (Kellough & Selden, 1997). مثلاً، فقد طبقت ولاية جورجيا (State of Georgia) في عام ١٩٩٧م نظاماً للراتب على أساس الأداء لموظفي الخدمة المدنية بها. وبالنسبة لموظفي ولاية جورجيا الذين يستوفون معايير الأداء أو يتجاوزونها أو يتجاوزونها بشكل كبير، فإن زيادات الراتب السنوية وهي (تعديلات على الراتب الأساسي) تتضمن عنصرين: (١) تعديل في السوق لرفع درجة المنافسة (٢) مكافأة مالية متغيرة مرتبطة بتقدير الأداء. وأن أولئك الذين يحصلون على تقدير "لا يقابل التطلعات" لا يتلقون زيادة في الراتب. وفي جميع الحالات فإن الزيادات تخضع لتوافر الاعتمادات بالولاية.

ووجد كيلو وسيلدون (Kellough & Selden, 1997) في دراستهما عن نظم الراتب للأداء بالولايات، ما يلي:

- استمرار التيار نحو تطبيق الراتب للأداء برغم تراكم الشواهد أنها لم تحقق النتائج المرغوب فيها أو التطلعات في حالات كثيرة مثال لذلك ما تقدمه التجربة الفيدرالية ودراسات البحوث.
- أن المدخل الغالب هو راتب الجدارة الفردي، إلا أنه أيضاً يتم استخدام الحوافز الجماعية والمكافآت (البونص) في بعض الولايات.
- أن أكثر من نصف مديري شئون الموظفين الذين استجابوا للدراسة أعربوا عن ثقتهم في أن نظمهم في الراتب للأداء قد أوضحت التوقعات التنظيمية ومقاييس الأداء. وبالمثل، فإن أكثر من النصف (من مديرى شئون الموظفين) يعتقدون أن الراتب للأداء قد أبان العلاقة بين الأداء والمكافآت المالية.
- أفاد نحو الثلث ممن استجابوا لمسح كيلو وسيلدين (Kellough & Selden) أن راتب الجدارة قد زاد من تحفيز وإنتاجية الموظفين وأنهما لاحظا أنه برغم أن ذلك يفترض أن تكون فوائد محورية من الراتب للأداء، إلا أن النسب الضئيلة نسبياً من المستجيبين يرون أن هذه المخرجات مقرونة براتب الجدارة تشير إلى أن مدخل الراتب للأداء قد لا يكون دائماً آلية يعتمد عليها في تقرير تحفيز ورضاء الموظفين.

- أن الموظفين المعينين سياسياً، مقارنة بموظفي الخدمة المدنية الدائمة يرون الراتب للأداء بصورة أفضل وأن هذه النتيجة تحتمل أن تعكس القيمة الرمزية للراتب للأداء في الساحة الحزبية السياسية.
- أن مديري شئون الموظفين ممن سبق لهم خبرة في القطاع الخاص يميلون أكثر للشك في فوائد الراتب للأداء وذلك مقارنة بالمديرين الذين عملوا فقط في القطاع العام. وبرغم وجود افتراض عام أن "الراتب للأداء" ناجح بشكل واسع في عالم إدارة الأعمال، إلا أن ذلك لم يكن بدون وجود مشكلات. وأن أولئك ممن لهم خبرة بالشركات قد تكون لديهم حساسية أكثر بالنسبة للعوائق في التطبيق الناجح الذي أحدثته البيئة الحكومية، مثل، القيود القانونية على المرونة التي يتمتع بها المديرون في مسائل شئون الموظفين (Ingraham, 1993, Kellough & Selden, 1997, P. 10).
- أن نظم الراتب للأداء التي تخص المديرين كانت فقط أكثر شعبية / قبولاً من [النظم الأخرى] بما في ذلك نظم الموظفين من غير المديرين. ويبدو أن شمولية الراتب للأداء (PFP) إلى مابعد رتب / مراتب المديرين تخلق تعقيدات إدارية وتشعل من صراعات العاملين والإدارة وتثير مشكلات تجعلها قبولاً / إغراءً لكثير من مديري شئون الموظفين في الحكومات الولائية.

وفيما يختص بالفوائد المتوقعة، فإن تقارير غير مشجعة عن الراتب للأداء على مستوى الولاية أفادت أنه في حالة تطبيق خطة لراتب الجدارة: (١) فإن الخطة لم تؤد كثيراً إلى تحسين نجاح الاستقطاب أو معدلات ترك الخدمة (٢) إنها لم تخفض بشكل ملموس تكلفة العمالة (٣) لم يبد أنها تزيد من رقابة المديرين التنفيذيين السياسيين على البيروقراطيين بالخدمة المدنية الدائمة. وأن مظاهر سلبية في "الراتب للأداء" التي من المحتمل توقعها من أبحاث سابقة حول خطط راتب الجدارة في الحكومة الفيدرالية وغيرها قد ظهرت بالفعل على السطح في مستوى الولاية. مثلاً، كان راتب الجدارة مقروناً بالشريط الأحمر (أي الإجراءات البيروقراطية المطولة)، وارتفاع المطالبة بوقت المشرفين، والعمل الورقي الأكثر. كما كانت هناك اهتمامات جادة وشكوك حول موضوعية، وعدم الثبات، وعدالة الإجراءات (Kellough & Selden, 1997, PP. 5-6).

وكذلك نجد أن نحو ثلث الحكومات المحلية بالولايات المتحدة لديها أحد أشكال الراتب للجدارة مطبق منذ أواسط أعوام ١٩٩٠م، وبأغلبية أفادت أنه – الراتب للأداء – كان مفيداً إلى حد ما. وكما يبدو أنها الحالة على مستوى الولاية، فإن الفوائد الأكثر حجماً تتعلق بتوضيح أهداف، وتوقعات، ومقاييس الأداء، وتحديد العلاقة بين مستويات الأداء ومخرجات الرواتب. وبرغم النظر إلى آثار "الراتب للأداء"

أنه إيجابي إلى حد ما في التحفيز، والإنتاجية، والرضا الوظيفي إلا أنها ليست قوية بدرجة استثنائية إلا أنه ينظر إليه من قبل مديري شئون الموظفين بالحكومة المحلية في إحدى الدراسات على أنه إيجابي إلى حد ما (Streib & Nigro, 1993A, 1993B)، وتعكس مشكلات الراتب على أساس الأداء في الحكومة المحلية نفس المشكلات التي على المستوى الفيدرالي والولائي.

وبالرغم من التاريخ الطويل الموثق للمشكلات مع نظم الراتب للأداء، فإن إدارة الرئيس جورج بوش (George W. Bush) دفعت بإدخال مثل هذه النظم في القوانين الجديدة في شئون الموظفين التي وضعت لوزارة الأمن القومي (Departmetn of Homeland Security) ووزارة الدفاع. وأن هذا التطور كان ممكناً بسبب أن قوانين شئون الموظفين لكلا الجهازين مستثنيين من الفصل الخامس من دستور الولايات المتحدة الذي يحكم ممارسات الخدمة المدنية في المنظمات الفيدرالية الأخرى. وأن الدعوة الأيدولوجية والرمزية "للراتب على أساس الأداء" غطت بوضوح الشواهد التي جمعت من ملاحظات تجريبية بحسب الحد الذي ما يخص الإدارة.

الخاتمة Conclusion:

تعتبر عملية تقييم الأداء التي تجد دعماً من المشرفين والموظفين عنصراً مهماً للغاية في أي نظام للجدارة. وينص مبدأ الجدارة في الواقع على أنه ينبغي أن يخضع جميع الموظفين الحكوميين في جميع المستويات لعمليات للتقييم تكون ذات صلاحية (وسارية المفعول) ولها نتائج يمكن بكل ثقة وقانونية استخدامها كأساس في العديد من نشاطات شئون الموظفين. وإلى المدى الذي لا يمكن أن تتوافر فيه الظروف المواتية، فإن مصداقية النظام بكامله تتعرض للانهيار، وقد كانت نظم التقييم التي استخدمها المخدمون الحكوميون من الناحية التاريخية غير ناضجة وغير فعالة كأدوات لإدارة الأداء. وخلال الـ٢٠ سنة الماضية فإن الدافع لإيجاد نظم لتقييم الأداء التي من شأنها التمييز الدقيق والذي يعتمد عليه أيضاً في التمييز بين مستويات الأداء، كان هذا الدافع بسبب شعبية نظام «الراتب على أساس الأداء» الذي كان الواسطة الفعلية لكل مبادرات إصلاح الخدمة المدنية.

وتؤكد بشدة الأدلة المتوافرة أن نماذج راتب الجدارة الفردية، رغم أنها الأكثر شيوعاً، لكنها لا تحقق الأهداف الطموحة التي وضعت لها من قبل دعاة إصلاح الخدمة المدنية. ومع ذلك، فإن الدعم يستمر قوياً لفكرة «الراتب على أساس الأداء»

بالحكومة. وأن الدعم المستمر للراتب للأداء والمغامرات الجديدة، مثل نظام جورجيا (Georgia) والذي يحتمل أن يكون قد تم شرحه كمجموعة من عدة عوامل : الأول، أن المداخل التقليدية لتقييم الأداء والراتب لا تتماشى مع مبدأ الجدارة وأنه ضد التركيز الحالي على ممارسات الإدارة المركزية لشئون الموظفين. الثاني، أن راتب الجدارة قد سبق تطبيقه من قبل الكثير من الإدارات وتم ترويجه أو بيعه – لو جاز التعبير – للجمهور Public، لذلك فإن الاستغناء عن الفكرة أمر صعب، سواء بالنسبة للتكلفة الزائدة أو مصداقية المديرين التنفيذيين المنتخبين. والثالث، أنه يخدم كاستجابة رمزية لنقد الرأي العام ضد البيروقراطيين غير الأكفاء ولمطالب المديرين التنفيذيين بمساءلة أكبر للخدمة المدنية (Kellough & Selden, 1997, P. 7-8)، لذلك فإن القطاع العام في جميع الأحوال سوف يستمر في تجربة أنماط من المداخل التي تستخدم بشكل موسّع في الحكومة، وأنه من المحتمل توجيه تركيز أكبر على حزمة من مقاييس الأداء والمكافآت الفردية والجماعية. وإنه من المحتمل أيضاً أن تزداد شعبية تقييمات من عدة مصادر من قبل المخدمين الذين يسعون دائماً إلى تعزيز المشاركة والاتصال، لتعزيز تطوير الموظفين كهدف يدمج في التقييمات، ولدعم الثقة في موضوعية وعدالة التقييمات على صعيد المنظمة.

أسئلة للمناقشة Dascussion Questions:

١- هل ينتج عن الراتب على أساس الأداء في عملية تقييم الأداء اعتماد كلي على المال باعتباره حافزاً رئيسياً؟.

٢- هل تفضل أن تعمل مع مخدم يستخدم راتب الجدارة على أساس الفرد أم آخر يعتمد على أساس مكافأة الجماعة؟.

٣- هل فعلاً إدارة الأعمال بالولايات المتحدة تستخدم الراتب للأداء للعاملين، والمديرين التنفيذيين؟.

٤- هل تؤمن أن تقييمات المشرفين حقيقة يمكن أن تكون موضوعية؟.

٥- هل تعتقد أن تعدد مصادر التقييمات فكرة جيدة؟ إذا كان كذلك، لماذا؟ وإذا لم تكن كذلك، لماذا؟.

٦- إذا كنت مشرفاً، هل ستكون لديك ثقة في مرؤوسيك لتقديم تقييم موضوعي ومساعد لأدائك؟.

٧- هل تعتقد أن (البونص) المكافأة لمرة واحدة أفضل من الزيادات للراتب إذا كانت فعالية إدارة الأداء هي الهدف؟.

المراجع References:

Ammons, David N., and Arnold Rodriguez (1986). «Performance Appraisal Practices for Upper Management in City Governments.» Public Administration Review, Vol. 46, No. 5. (September-October), pp. 460-467.

Berman, Evan (1997). «The Challenge of Total Quality Manement.» In Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Currenct Concerns-Future Challenges (New York: Longman), pp. 281-294.

Bowman, James S. (1994), «At Last an Alternative to Performance Appraisal: Total Quality Management.» Public Administration Review, Vol. 54, No. 2 (March-April), pp. 129-136.

Goggburn, Jerrel D. (1998). «Subordinate Appraisals of Managers: Lessons From a State Agency.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 1 (Winter), pp. 68-79.

Connor, Patrick E. (1997). «Total Quality Management: A Selective Commentary on Its Human Dimensions.» Public Administration Review, Vol. 57, No. 6 (November-December), pp. 501-509.

Daley, Dennis (1991). «Performance Appraisal in North Carolina Municipalities.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 11, No. 3 (Summer), pp. 32-50.

Deleon, Linda, and ann J. Ewen (1997). «Multi-Source Performance Appraisals.» Review of Public Prsonnel Administratio, Vol. 17, no. 1 (Winter), pp. 22-36.

Downs, George W., and Patrick D. Larkey (1986). The Search for Government Efficiency: From Hubris to Hepllessness (New York: Random House).

Durant, Robert F. (1998). «Total Quality Management,» in Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook of Human Resource Management in Government (San Francisco: Jossery-Bass), pp. 453-473.

England, Robert E. and William M. Parle (1987). «Nomanagerial Performance Appraisal Practices in Large American Cities.» Public Administration Review, Vol. 47, No. 6 (November-December), pp. 498-504.

Fox, Charles J., and Kurt A. Shirkey (1997). «Employee Performance Appraisal: The Keystone Made of Clay,» in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges (New York: Longman), pp. 205-220.

Gabris, Gerald T., and Kenneth Mitchell, (1985). «Merit Based Performance Appraisal and Productivity: Do Employees Perceive the connection?» Public Preductivity Review, Vol. 9, No. 4 (Winter), pp. 311-327.

Geogia, Merit System (1997). Manager's Guide; Georgia. Performance Management Process (Atlanta, GA: Training & Organization Development Division).

Greiner, John M. (1986). «Motivational Programs and Prductivity Improvement in Times f Limited Resources.» Public Productigvity Review, Vol. 10, No. 39 (Fall), pp. 81-102.

Greiner, J. M., H. P. Hatry, M. P. Koss, A. P. Millar, and J. P. Woodward (1981). Productivity and Motivation: A Review of State and Local Government Initiatives (Washington, DC: Urban Institute Press).

Ingraham, Patricia W. (1993). «Pay for Performance in the States.» American Review of Public Administration Vol. 23, No. 3, pp. 189-200.

Ingraham, Patricia W., and Carolyn Ban (Eds.). (1984). Legistating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Acts of 1978 (Albany: State University of New York Press).

Kellough, J. Edward, and Sally Coleman Seden (1997). «Pay for Performance Systems in State Government.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 17, No. 1 (Winter), pp. 5-21.

Milkovich, George T., and Alexandra Wigdor (1991). Pay for Performance: Evaluationg Persormance Appraisal and Merit Pay (Washington, DC: National Academy Press).

Pay-for-Performance Labor-Management Committee (1991). Strengthening the Link Between Pay and Performance (Washington, DC), November.

Pearce, Jone L. and Perry, James L. (1983). «Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis.» Public Administration Review, Vol. 43, No. 4 (July-August), pp. 315-328.

Performance Management and Recognition System Review Committee (1991). Advancing Managerial Excellence: A Report on Improving the Performance Management and Recognition System (Washingto, DC) November.

Perry, James L. (1991). «Liking Pay to Performance: The Controversy Continues» in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns-Future Challenges (New York: Longman), pp. 73-86.

Roberts, Gary E. (1992). «Lindages Between Performance Appraisal System Effectiveness and Rater and Ratee Acceptance.» Rview of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 3 (May-August), pp. 19-41.

____. (1995). «Develpmental Performance Appraisal in Municipal Government: An Antkdote for a Deeadly Disease?» Review of Public Personnel Administration, Vol. 15, No. 3 (Summer), pp. 17-43.

Roberts, Gary E., and Tammy Reed (996). «Performance Appraisal Particpatio, Goal Setting and Feedbach.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 16, No. 4 (Fall), pp. 29-60.

Strie, Gregory, and Lioyd G. Nigro (1993a). «Pay forPerformcne in Local Governmens: Programmatic Differences and Perceived Utility.» Public Productivity & Management Review, Vol. 17, No. 2 (Winter), pp. 145-159.

____. (1993b). «Pay-for-Performance in Local Governments: Use and Effictiveness.» The Municipal Tearbook: 1993 (Washington, DC: Internatioal City/Conty Management Association), pp. 50-56.

Thompson, Frank J., and Beryl A. Radin (1997). «Renventing Management: The Winter and Gore Initiatives,» in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Currenct Concerns-Future Challenges (New york: Longman), pp. 3-20.

U.S. General Accounting Office (1978). Report to the Congress by the Comptroller of the United States: Federal Employee Performance Rating Systems Need Fundamental Changes (Washington, DC), March.

____. (1983). Report to the Director, Office of Personnel Management: New Performance Appraisals Beneficial But Refinements Needed (Washington, DC), September 15.

____. (1984). Report to the Chairwoman, Subcommittee on Compensation and Employee Benefits, Committee on post Office and Civil Service, House of Representatives: A 2-Year Appraisal of Merit Pay in Three Agencies (Washington, DC), March 26.

____. (1987). Blue Collar Workers. Appraisal Systems are in Place, But Basic Refinements are Needed (Washington, DC), June.

____. (1988). Civel Service Reform: Development of 1978 Civil Service Reform Proposals (Washington, DC).

____. (1990). Pay for Performance: State and International Pay-for-Performance (Washington, DC), October.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

- Borins, Sandford (1998). Innovating with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government (Washington, DC: Georgetown University Press).
- Cleveland, Jeanette, and Keving R. Muphy (1995). Understanding Performance Appraisal; Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives (Thousand Oaks, CA: Sage).
- Gilley, Jerry W. (1998). Developing Performance Mangement Systems (Reading. MA: Addison-Wesley Longman).
- Goetsch, David L., and Stanley B. Davis (1996). Introduction to Total Quality (Parmus, NJ: Pentice-Hall).
- Koehler, Jerry W. (1995). Total Quality Managemtn in Government (Delray Beach, FL: Saint Lucie Press).
- Milkovich, George T., and Jerry Mo. Newman (2005). Compensation. (Boston: McGraw-Hill_.
- Shand, David (Ed.). (1996). Performance Management in Government: Contermporary Illustrations (Washington, DC: Organization for Economic Cooperation and Development).

- Smither, James W. (1998). Performance Appraisal: The State of the Art in Practice (San Francisco: Jossery-Bass).
- West, Jonathan P. (Ed.). (1995). Quality Managemtn Today: What Local Governments need to Know (Washington, DC: International City/County Management Association).

الفصل السابع

المساومة الجماعية في القطاع العام

Collective Bargaining In The Puplic Sector

من الذي يقرر شــروط ولوائح الاســتخدام؟ هل يكون ذلك من صلاحيات الإدارة، أم أن العمــال والإدارة معــاً لهما كلمة في هذا الأمر؟ إن مفهوم المســاومة الجماعية تقــدم مدخــلاً واحداً للإجابة عن هذا الســؤال. إن المســاومة الجماعية هي عملية اتخــاذ قرار من طرفين يقوم من خلالها ممثلون مخولون مــن الإدارة والعمال، بـ (١) يجتمعون ويتفاوضون بحسن نية في أمور مثل الأجور، ساعات العمل، وظروف العمل، (٢) الخروج باتفــاق يتم عليه من قبل الطرفين ويكون عقداً مكتوباً ولمدة محددة، (٣) الاتفاق على اقتســام مسئولية إدارة شــروط ذلك العقد. وإن مساهماً كبيراً كان في الاضطرابات الاجتماعية والسياســية التي حدثت في أعوام ١٩٦٠م كان سببه سرعة انتشار التنظيم النقابي والمساومات الجماعية في القطاع العام.

ففي عام ١٩٦٠م كان نحو (٢٥٪) من كل العمال الأمريكيين ينتمون إلى اتحادات أو نقابــات، وقد انضم الملايين من الموظفــين الحكوميين إلى اتحادات عمالية، وإن كثيراً منهم كان لديهم الاستعداد لأن يكونوا مناضلين شرسين في تعاملهم مع المخدِّمين ولم تكن الإضرابات شــيئاً غير عادي يقوم بها في تلــك الفترة الموظفون الحكوميون، وأن الموظفين كانوا تحت ضغط شــديد للتجاوب الفعّال (مع تلك الإضرابات). وحدث في كثير من الإدارات، أن اتحادات الموظفين العموميين، بمجرد قناعتهم باستشارة الإدارة والمناورة مع الجهات التشــريعية للحصول على تحســينات في الراتب والمزايا، تحولوا تقريباً بين عشية وضحاها إلى منظمات عمالية استفزازية لديها مطالب تعاقدية جاؤوا بها إلى طاولة المفاوضات. (وشهدت هذه الفترة أيضاً) إضرابات، وتباطؤاً في العمل، ونشــاطات سياســية من قبل موظفين في تنظيمات يحاولــون التفاوض حول زيادات الراتب، وتحسين المزايا، وظروف عمل أفضل، وحق المشاركة في وضع سياسات شئون الموظفين، (كل هذه المسائل) كانت علامات بارزة في علاقات العمل بالقطاع العام.

ولقد لاحظ أرنولد م. زاك (Arnold M. Zack) وهو حكم ووسيط عمالي معروف جيداً أن حركة العمال القوية بالقطاع العام عام ١٩٦٠م كان لها عدة أسباب منها ما يلي:

- رغم ارتفاع أعداد الموظفين الحكوميين بشكل مثير خلال سنوات ما بعد الحرب، إلا أن أجورهم ورواتبهم هبطت تماماً لأقل من أجور ورواتب رصفائهم بالقطاع الخاص، حيث ينضوي الكثير منهم تحت اتحادات قوية.
- أصبح الموظفون الحكوميون عموماً أقل ارتياحاً بسبب استبعادهم من حقوق التنظيم (الفئوي) والمساومة التي تمنح لعمال القطاع الخاص (غير الزراعيين)، وذلك بموجب قانون علاقات العمل الوطني (National Labor Relations Act, 1935).

- إن جيلاً جديداً أصغر سناً وأكثر شراسة لم يكن يرضى بقبول الأمن الوظيفي بديلاً عن الراتب والمزايا من الدرجة الثانية.
- إن اتحادات أو نقابات القطاع الخاص، وقد واجهت جموداً أو حتى هبوطاً في عضويتها، استهدفت (هذه الاتحادات) القطاع العام باعتباره مورداً لم يطرق لاستقطاب أعضاء جدد لها ومن ثم زيادة في الإيرادات).
- فسّر عمال حكومات الولايات والمحليات الأمر التنفيذي للرئيس كيندي عام ١٩٦٢م أنه إشارة لتحدي المنع القانوني الذي استمرت تغطيته فترة طويلة على هذه المستويات بالحكومة.
- إن حركة الحقوق المدنية، والاحتجاجات ضد الحرب، وأشكال أخرى من العصيان المدني، أقنعت الموظفين العامين الشرسين أن الاحتجاج ضد المؤسسة (النخبة ذات النفوذ) وقوانينها كانت ذات فائدة، ويمكن أن تكون أداة انتقال قيمة لإحداث التغيير المنشود (102-Zack, 1972, PP. 101).

هذا وإن العاملين ذوي الياقة البيضاء والمهنيين الذين كانوا قبل عدة سنوات يعتبرون عضوية النقابات والمساومة الجماعية أموراً تخص العمال الصناعيين والحرفيين من ذوي الياقة الزرقاء دون غيرهم، انضموا بشغف إلى النقابات، وكثير منهم انتسبوا إلى اتحاد العمال الفيدرالي ومؤتمر المنظمات الصناعية (Federation of Labor and Congress of Industrial Organizaions)(AFL-CIO) ولقد انضم البعض إلى منظمات كبيرة مستقلة، مثل الإخاء الدولي لسائقي الشاحنات. وبترتيب مختصر، فإن قوانين مكان العمل، والذي كان في السابق في قليل أو كثير تحت الرقابة الأحادية للمخدم الحكومي الخيِّر، أصبحت أموراً تقرر عن طريق المفاوضات الرسمية بين الإدارة ومنظمات العمل، وذلك في كثير من الولايات وآلاف المدن، والمقاطعات والمناطق المدرسية.

وعلى صعيد القطر فإن الممارسات والمفاهيم القائمة في القطاع الخاص في علاقات العمال والإدارة قد غطت القطاع العام، والتي كانت غالباً غير مريحة أبداً للإداريين الحكوميين الذين رأوا في ذلك تهديداً لسلطتهم ولمبدأ الجدارة. ولم تكن هناك حاجة للخبراء في علاقات العمل، وإن معظم مكاتب شئون الموظفين وجّهت بعدم استعدادها لمساعدة الإدارة في التخطيط، والتفاوض أو إدارة برنامج في علاقات العمل. وقبل ذلك، عانت منظمات العمال أيضاً من انعدام مماثل للخبرة والمهارة. وكانت الإضرابات الكثيرة وتوقفات العمل هي النتيجة المباشرة لعدم الكفاءة والجهل

بالتقاليــد والقيم التي تعزز عملية المســاومة الجماعيــة. وإن الإضرابات في مجال الخدمات العامة مثل الصحة العامة والتعليم أســلحة قوية وغالباً هي أســلحة فعالة للاتحادات، حتى وإن كانت غير قانونية (Zack, 1972, P. 102).

وكانت جهود الاتحادات قد فشلت في بعض الولايات لتنظيم الموظفين الحكوميين والحصــول على تشــريع أو فــي المطالبة بالســماح لهم بالمســاومة الجماعية، إلا أن نجاحاتهــم العديــدة التي كانت مثيرة حقــاً في بعض الأحيان خــلال أعوام ١٩٦٠م، قد أحدثت تحولاً بشــكل رئيســي في بدايات أعوام ١٩٧٠م في إدارة شئون الموظفين الحكوميــة بالولايــات المتحــدة. وقد تأصلت بقــوة إدارة علاقات العمل والمســاومة الجماعية وأصبحت هدفاً في سياســة شــئون الموظفين الحكوميــة، وأصبحت أيضاً مســئوليات إدارية بجانب مجالات أخرى تتطلب الخبــرة الفنية. ومن جانب الإدارة، فقــد تم الإدراك بالحاجة إلى برامــج تدريبية بالحكومة في مجــال علاقات العمل، وإلــى تجميــع جهــود الحكومــات، وأن التحالفات الولائيــة وبين البلديــات وغيرها مــن المنظمــات القائمــة للمخدمين الحكوميــين أصبحت هي أيضاً نشــطة في هذا المجــال – مجال علاقات العمل والمســاومة الجماعية – وتم إنشــاء منظمات جديدة مثــل خدمــة إدارة علاقــات العمل التابعــة لمؤتمر الولايــات المتحدة لرؤســاء المدن (Labor Management Relations Service of The United States Conference of Mayors)، والغــرض من هــذا التنظيم هو توفير معلومات، وتدريب، وتقديم استشــارة وخدمات عمالية أخرى. كما أن منظمات عمالية مثل (AFL-CIO) وســعت أيضاً من خدماتها الاستشارية وبرامجها التدريبية لتضم القطاع الخاص إلى مهامها.

وإن التيار القوي نحو قيام الاتحادات والمســاومة الجماعية التي أثرت في القطاع العــام في أجزاء كثيرة مــن القطر، وذلك في الفترة بين ١٩٦٢م و١٩٧٢م، قد تعرضت للبطء الشديد الذي تسبب في انكماش الاقتصاد الذي حدث عام ١٩٧٣م. وقد شهد العقد التالي ضغطاً مالياً في الحكومة تميز بالنهاية المفاجئة لظاهرة النمو والنجاحات المتواصلــة لاتحادات الموظفــين الحكوميين. ورغم أن معظم الاتحــادات لم تعان من خســائر كبيرة في العضوية، فإن صفوفها لم تتوســع على أي شــيء يماثل الســرعة السابقة، وأنها عموماً لم تكن قادرة لكسب زيادات كبيرة في الراتب وامتيازات رئيسية أخرى عبر طاولة المساومات.

وبالإضافة إلى إعداد إدارة منظمات ومفاوضين أفضل، فإن الاتحادات واجهت عداء متنامياً من الجمهور ضد الإضرابات وإستراتيجيات نشاط وظيفي آخر تم اللجوء إليه

بفعالية في السابق. فقد أصبحت القيم تركز على معارضة زيادة الضرائب بأي شكل من الأشكال لأي سبب. وقد انقلب الرأي العام ضد الاتحادات إلى الدرجة التي نصح فيها لويس هاريس (Louis Harris) المستفتي لرأي الجمهور، نصح السياسيين أن يقاوموا الاتحادات. ونظراً للصعوبة المتزايدة في تمرير تشريع بالمساومات الجماعية، فقد سعى التنظيم العمالي إلى قانون فيدرالي يطالب جميع الحكومات الولائية والمحلية بوضع برامج للمساومة الجماعية. وانهارت هذه الإستراتيجية في عام ١٩٧٦م حين أصدرت المحكمة العليا حكمها في قضية الاتحاد القومي للمدن وآخرون ضد يوزيري، أن الكونجرس لم يكن (National League of Cities Et-Al. V. Usery) مخولاً بموجب البند التجاري بالدستور لتوسيع دائرة شروط قانون معايير العمل العادلة (Fair Labor Standards Act of 1938) ليغطي الحكومات الولائية والمحليات. وقد تمت ترجمة هذا القرار بشكل واسع بأنه يعني أن المحكمة سوف تلغي أي قانون فيدرالي يطالب بالمساومة الجماعية. وإن موقف المحكمة، مع انعدام الدعم السياسي، أنهى أي توقع حقيقي من شأنه أن يدفع الكونجرس مصالح الاتحادات للأمام.

وانتهى الركود (الاقتصادي) لكنه سرعان ما تبعته ثورة من جانب دافع الضرائب ومبادرات ناجحة مثل اقتراح كاليفورنيا (١٣) الذي وضع حدوداً لإيرادات الضرائب للحكومة المحلية، وظهر ركود آخر في العام ١٩٨٠م أدى إلى تخفيض المساعدات الفيدرالية إلى الولايات والمحليات مجتمعة؛ الأمر الذي جعل الحياة أكثر صعوبة بالنسبة للاتحادات وأعضائها. وإن إضراب مراقبي الحركة الجوية المهنيين (Professional Air Traffic Controllers) (PATCO) في عام ١٩٨١م وتبعاتها الكارثية للاتحاد (لقد تم فصل المضربين وسحب الاعتراف بالاتحاد) زاد من الإضرار بالصورة العامة للتنظيم العمالي، وشجع هذا المديرين الحكوميين في جميع أنحاء القطر على أن يتبعوا مبادرة الرئيس ريجان (President Reagan) بتبني مواقف صلبة في تعاملهم مع منظمات الموظفين. ووضعت اتحادات موظفي الحكومة وقادتها في موقف الذي عليه أن يناضل للحفاظ على الوظائف (المكتسبات) الموجودة وأن يمنع أي استقطاعات قاسية في الراتب والمزايا. وبنهاية أعوام ١٩٨٠م، كان مفاوضو الاتحادات، بدلاً من المطالبة بزيادات ضخمة في الراتب وإجراء تحسينات أخرى فإنهم ركزوا على ملاحقة التضخم، ومعارضة تسريح العمالة المؤقت، ومقاومة «اللجوء لشركات الخدمات» أو الخصخصة، وتعبئة المعارضة لتخفيضات الميزانية، وهو الأمر الذي يؤثر في حجم العضوية بالاتحادات. وتقلصت في الوقت نفسه العضوية بالاتحادات في القطاع الخاص من (٢٠٪) في العام ١٩٨٣م إلى نحو (١٢٪) (١٠,٢٥ مليون عامل) في العام ١٩٩٠ من مجموع القوى العاملة في الولايات المتحدة.

وعلى الرغم من صعوبات الاتحاد المستمرة، ولا يبدو أن المساومة الجماعية في القطاع العام قد خضعت بأي معنى عام لتهديد جاد. وفي الحقيقة، وبالنسبة لكثير من الحكومات فإنها - أي المساومة الجماعية - أصبحت أمراً روتينياً وطريقة مقبولة لمعالجة الكثير من وظائف الموارد البشرية. وبحلول عام ١٩٨٥م، فإن نحو (٤٠) ولاية أصدرت تشريعاً في علاقات العمل يغطي بعضاً أو جميع عمال الولاية، وإن أكثر من (٢٠) ولاية الآن لديها قوانين شاملة في علاقات العمل (Afscme, 2005).

وإنه خلال أي عام مفترض، فإن أعداداً ضخمة من الموظفين الحكوميين منخرطون في مفاوضات تعود إلى عقود. وإن قرابة (٣) ملايين موظف في الحكومات الولائية والمحلية تشملهم اتفاقيات المساومة الجماعية. وإن أكثر من (١,١) مليون موظف فيدرالي الآن في وحدات للمساومة تغطيها عقود تم التفاوض بشأنها تحت شروط الفصل السادس من قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨م (CSRA).

ووصفت مصلحة العمل بالولايات المتحدة في العام ٢٠٠٥م تيارات عضوية الاتحادات بالعبارات التالي:

«إن للعمال في القطاع العام في العام ٢٠٠٤م، معدل عضوية في الاتحادات يقدر بأكثر من أربع مراتب موظفي القطاع الخاص. ولدى المعدل (٣٦,٤٪) هبطت العضوية النقابية بالحكومة إلى دون الـ(٣٧,٢٪) بقليل عن العام السابق. وضمن إطار القطاع العام، فإن عمال الحكومة المحلية كانوا الأعلى في العضوية حيث أصبح المعدل بينهم هو (٤١,٣٪). وشملت هذه المجموعة مهناً عدة نقابية ذات ثقل مثل المدرسين، ضباط الشرطة، ورجال المطافئ (U. S. Departmetn Of Labor, 2005, P. 1)».

أنواع منظمات موظفي الحكومة Types Of Public Employee Organizations:

توجد عدة أنواع من منظمات الموظفين النشطة في القطاع العام بالولايات المتحدة، يعمل بعضها فقط على مستوى حكومي واحد، وآخرون على مستويين أو أكثر، بعضها يتبع في تنظيمه المنظمات الحرفية (مثل الكهربائيين) والآخر بحسب المهنة (مثلاً، عمال الخدمة الاجتماعية). والبعض الآخر مشابه أو نظير للاتحادات الصناعية بالقطاع الخاص مثل عمال السيارات المتحدون (United Auto Workers) (UAW) وعمال الفولاذ المتحدون لأمريكا (United Steelworkers of America) (USWA) ويضم الكثير من أنواع الوظائف غير الإشرافية والمهارات. وهناك اتحادات منضوية تحت (AFL-CIO) مثل

الاتحاد الفيدرالي لموظفي الولايات، والمقاطعات، والبلديات الأمريكي (AFSCME)، كما أن بعض الموظفين الحكوميين في وحدات تفاوضية يمثلها الاتحاد العالمي للإخوة سائقي الشاحنات (International Brotherhood Teamsters). كما توجد أيضاً اتحادات مستقلة لموظفي الولاية والحكومة المحلية إضافة إلى جمعيات مهنية مثل اتحاد التعليم القومي (National Education Association) (NEA) وجميعها تعمل بنظام المساومة الجماعية. وتضم الأنواع الخمسة التالية مجتمعة معظم موظفي الحكومة الذين تشملهم عقود التفاوض:

- الاتحادات المختلطة: ولها أعضاء في الحكومة وفي القطاع الخاص. وإن معظم أعضاء هذه الاتحادات يعمل بقطاع إدارة الأعمال، لكن في السنوات الأخيرة، زاد بعضهم من عضويته من موظفي الوكالات الحكومية بشكل ملموس.
- الاتحادات بالقطاع العام أو التي معظمها بالقطاع العام: وهي التي جميع أعضائها أو معظمهم يعمل بالحكومة. وتنضوي بعض هذه الاتحادات تحت مظلة حركات عمالية أكبر، والبقية من هذه الاتحادات مستقلة، ولا تشمل منظمات الشرطة وإطفاء الحريق، والتي تشكل فئة منفصلة (انظر فيما بعد).
- الاتحادات المهنية: وهي منظمات ينخرط في عضويتها مهن بذاتها أو حرف مثل المدرسين والممرضات. ولا تنضوي هذه الاتحادات تحت مظلة المنظمات العمالية مثل (America Federation of State, County and Municipal Employees) (AFSCME).
- منظمات مستقلة لموظفي الحكومة الولائية والمحلية: ويقوم أعضاؤها بالكثير من الأعمال المختلفة، وليس عملاً واحداً أو مهنة واحدة، وتعمل هذه المنظمات على مستوى الولاية أو المحلية. ونشأت معظم هذه المنظمات في الفترة بين ١٩٢٠م و١٩٥٠م لتمثيل مصالح أعضائها في العملية التشريعية، ولتقديم فوائد لأعضائها، مثل بوليصات تأمين على الحياة والصحة بتكلفة قليلة.
- منظمات الشرطة ورجال المطافئ: وتمثل الشرطة ورجال المطافئ. وكلا النوعين كانا نشطين جداً في مجال المساومة الجماعية. وينبغي ملاحظة أن كثيراً من الموظفين الحكوميين الذي تشملهم عقود التفاوض ليسوا أعضاء في الاتحادات التي تفاوضت في هذه العقود. وعلى نقيض القطاع الخاص، فإن العقود التفاوضية التي تنص أن ينضم العمال إلى الاتحاد أو أن يتم فصلهم من قبل المخدِّم خلال فترة محددة (مكتب الاتحاد) نادرة الحدوث في الحكومة.

الاتحادات المختلطة The Mixed Unions:

وتضم هذه الفئة نوعيات عريضة من الاتحادات كمجموعة على صعيد كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة. وإن أولئك الذين لديهم التمثيل الأقوى على مستوى الولاية والحكومة المحلية هم الاتحاد الدولي لموظفي الخدمات (SERVICE Employees International Union) (SEIU) الإخوة السائقين الدولي، اتحاد المجمع الانتقالي (Amalgamated Transit Union) (ATU)، وعمال الاتصالات لأمريكا (CWA)، واتحاد العمال الدولي (Laborer's International Union) (LIU). وباستثناء السائقين سائقي الشاحنات (SEIU)، فإن هؤلاء ينضوون تحت لواء (AFL-CIO). وإن أكبر منظمة حكومية في هذه الفئة هي مجلس مهن المعادن (Metal Trades Council) الذي يتكون من عدد من الاتحادات الحرفية القومية.

الاتحادات التي جميعها أو معظمها حكومي All Public Or Mostly Public Unions:

إن أكبر منظمة من هذا النوع هي American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizatios (AFSCME) والتي لها نحو (١.٣) مليون عضو، يعمل معظمهم في الحكومات الولائية والمحلية. ويشمل الاتحاد الفيدرالي العمال من جميع الحرف، باستثناء المدرسين. وقد بدأ الاتحاد الفيدرالي في العام ١٩٣٦م اتحاداً صغيراً مكرساً للترقية والدفاع عن قضية الجدارة في الحكومات الولائية والمحلية. وغير الاتحاد الفيدرالي توجهه خلال أواسط ١٩٦٠م حين كان تحت زعامة جديدة واستقطاب أعضاء جدد أشاوس، أقروا بحماس المساومة الجماعية وحققوا الكثير من النجاحات على طاولة المفاوضات.

وهناك اتحاد كبير غالبيته عام (حكومي) هو الاتحاد الأمريكي الفيدرالي للمعلمين (American Federation of Teachers) (AFT) وهو منتسب للاتحاد الفيدرالي الأمريكي للعمال والمؤتمر للمنظمات الصناعية (AFL-CIO)، ويدعى اتحاد المعلمين ويضم (١.٣) مليون عضو، معظمهم يعمل في المدارس الأولية والثانوية بالمدن الكبرى. وتمكن الاتحاد في السنوات الأخيرة من استقطاب كثير من الأعضاء من الكليات والجامعات حيث يمثل الآن كثيراً من أساتذة وموظفي الكليات يتجاوزون في ذلك اتحاد التعليم القومي (NEA). وإن نجاح اتحاد المعلمين الفيدرالي القومي - وهو أكبر منتسب للاتحاد الفيدرالي للمعلمين (UFT) - في الفوز بانتخابات المساومات

الجماعيــة عــام ١٩٦١م في مدينة نيويــورك، أعطى دفعة قوية على مســتوى القطر للتفــاوض في المدارس الحكومية. وقد كانت الانتخابــات هي الأولى التي تجرى في مقاطعة مدرسية بمدينة كبيرة، ونجح الاتحاد الفيدرالي للمعلمين (UFT) في التفاوض حول عقد شامل لم يسبق له مثيل بالمقارنة مع الاتفاقيات التي تمت مع ما كان موجوداً آنــذاك مع الاتحاد الأمريكي للمعلمين المحلي (AFT) والمنتســب إليــه اتحاد التعليم القومي (NEA).

واتحــادات أخرى كبيرة معظمها عام (أي لعمالــة حكومية) يمكن أن توجد في الخدمة الفيدرالية. وباســتثناء اتحادات موظفي خدمة البريد، فإنها جميعاً لديها أعضاء في أنواع كثيرة من الوظائف في عدد من الوكالات الفيدرالية. ولا يزال حتى الآن الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الحكومة The American Federation of Government Employees (AFGE) هــو الأكبر عضوية وموظفين ممثلين فيــه، وإن الاتحاد الفيدرالــي الأمريكي للعمال والمؤتمر للمنظمات الصناعية، والذي يمثل حالياً تقريباً (٦٠٠,٠٠٠) موظف فيدرالي، وإن الاتحــاد الفيدرالي للموظفين الفيدراليين (NFFE) ينســب إلــى الاتحاد العالمي لعمال الماكينــات والفضائيات وإلى الاتحاد الفيدرالــي الأمريكي والمؤتمر للمنظمات الصناعيــة (AFL-CIO)، ويمثــل (٩٠,٠٠٠) عامل فيدرالي. ومثل ما حدث للاتحاد الفيدرالــي الأمريكــي لموظفي الحكومــة (AFGE)، فإن الاتحاد القومــي الفيدرالي للموظفين الفيدراليين National Federation of Federal Emplyees (NFFE) عانى مــن فقدان عضوية كثيرة خلال الـ(٢٠) ســنة الماضية، وبــدأ الاتحاد القومي لموظفي الخزينة (NTEU) وهو اتحاد آخر مســتقل بدأ في إدارة خدمــة الإيرادات الداخلية INTERNAL Revenue Service وتوســع إلــى وزارة المالية، وزاد من توســع دائرته مؤخــراً ليضم عمالاً فــي وكالات فيدرالية أخرى. وبالمقارنة مــع الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الحكومة (AFGE) والاتحاد القومي الفيدرالي للموظفين الفيدراليين (NFFE)، فإن الاتحاد القومي لموظفي الخزينة (NTEU) تمكن من النمو بثبات ويمثل الآن قرابة (١٥٠,٠٠٠) عامل.

ومنح قانون إعادة تنظيم البريد لسنة ١٩٧٠م عمال هيئة خدمة بريد الولايات المتحدة (U.S. POSTAL SERVICE) حقوق المســاومة الجماعية التي هي أكثر اتســاعاً من تلــك التي لدى الموظفين الفيدراليــين الآخرين والأكثر أهمية. إن العاملين بالبريد لهم حق التفاوض حول التعويض. وإن علاقات العمل في خدمة البريد تحت إدارة المجلس القومــي لعلاقات العمــل (National Labor Relations Board)، وهي الجهة المنظمة

التي تشرف على المســاومة الجماعية بالقطاع الخاص بموجب شروط قانون علاقات العمل القومية. وإن قرابة (٧٠٠,٠٠٠) عامل بريد تشملهم عقود التفاوض.

ولدى اتحاد عمال البريد الأمريكي The American Postal Workers Union (APWU) والاتحــاد القومي لحاملي الخطابــات (The National Association of Letter Carries)، فكلاهما في الاتحاد الفيدرالي الأمريكي ومؤتمر المنظمات الصناعية (AFL-CIO)، لدى كل منهمــا عضوية تتجــاوز (٣٠٠,٠٠٠) وهما مجتمعين يمثلان أكثر من (٦٥٠,٠٠٠) موظــف خدمة بريد. وقد تأســس اتحاد عمال البريد الأمريكــي في ١٩٧١م نتيجة للدمج بين كتبــة البريد في الاتحاد الفيدرالي للعمال والمؤتمــر للمنظمات الصناعية (AFL-CIO)، والاتحاد القومي المستقل للبريد، وثلاثة اتحادات صغيرة تنتسب للاتحاد الفيدرالي للعمال، ومؤتمر المنظمات الصناعية (AFL-CIO). وتأسس الاتحاد القومي لحاملي الخطابات (NALC) في أواخر القرن التاسع عشر وكان أحد أوائل المنضوين فــي الاتحاد الفيدرالي للعمال. وإن الاتحاد القومي لحاملي الخطابات، واتحاد عمال البريد الأمريكي American Postal Workers Union (APWU) اتحادان قويان جداً، في طاولة المفاوضات وفي المحاورة والمناورة مع الكونجرس.

المنظمات المهنية Professional Associations:

إن أكبــر منظمــة بدرجة عالية في هــذا النوع من المنظمات هــي الاتحاد القومي للتعليــم The National Education Association (NEA) والذي يضم (٢,٧) مليون عضو. وتأسس الاتحاد القومي للتعليم لترقية وتطوير مهنة التدريس، ولتقديم خدمات متنوعة لأعضائه. ولم يكن ينظر إلى الاتحاد باعتباره تنظيماً عمالياً. وإنه حتى أعوام ١٩٦٠م فــإن قيادته رفضت بصلابة فكرة أن المدرســين بحاجة للمســاومة الجماعية مــع مخدميهم. وعلى كل، وبضغوط من أعضائه والمنافســة القوية من اتحاد المعلمين الفيدرالــي (AFT) بعد النجاحــات التي حققها الأخير في نيويــورك، أرغم الاتحاد القومي للتعليم (NEA) ليتبنَّى أو يطبق رســمياً المساومة الجماعية في ١٩٦٢م. وهو يمثل الآن العاملين في جميع مســتويات التعليم، وهو نشــط في ساحة المساومة تماماً مثل اتحاد المعلمين الفيدرالي (AFT). وإن الاتحاد القومي للتعليم كان قوة رئيسية في تنظيم وتمثيل شعب وأقسام الكليات والجامعات على صعيد الولايات المتحدة.

ويوجــد أكثر من (٢,٥) مليون ممرضة مســجلة بالولايات المتحــدة. وكثير منهن عضوات في الاتحاد الأمريكي للممرضات American Nurses Association (ANA)،

ويعتبر الاتحاد الأمريكي للممرضات أول اتحاد مهني يطبق المساومة الجماعية. وقد وافق في العام ١٩٤٦م على برنامج للأمن الاقتصادي التزم بموجبه باستخدام المساومة الجماعية أحد الطرق الفعّالة جداً لتأكيد حقوق الممرضات للمشاركة في تطبيق معايير خدمة وممارسة التمريض (Gideon, 1979). ومن الـ(٥٤) اتحاداً المكون للاتحاد الأمريكي للممرضات، فإن نصفها يعمل كوسائط للمساومة الجماعية. وإن عضوية الاتحاد الأمريكي للممرضات مفتوح للممرضات المسجلات، بما في ذلك أولئك اللائي يعملن للمخدمين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة.

الاتحادات المستقلة لموظفي الولاية والمحليات Independent Associations Of State And Local Employees:

لقد تم تأسيس الاتحادات أو الجمعيات بالولايات للعديد من الأسباب. فقد كان الغرض من بعض الحالات، هو توفير تمثيل عام موحّد لموظفي الحكومة. وكان الدافع للاتحادات هو دعم قضية بذاتها، أو حماية نظام الجدارة، في حين أن اتحادات أخرى أنشئت لدعم نظم أفضل للتقاعد ومزايا التأمين. ومعظمها – أي هذه الاتحادات – حصرت عضويتها لعمال الولاية، لكن عدد الاتحادات ارتفع أيضاً مؤخراً وسمح بانضمام موظفين محليين إليه. وكانت معظم الاتحادات الولائية في اتحاد فيدرالي مع مجمع موظفي الحكومة (Assembly of Government Employees) (AGE). الذي تأسس عام ١٩٥٢م. ويدعم التجمع لموظفي الحكومة نظم الجدارة بقوة، ومثل معظم الاتحادات الأعضاء به، أنه لم يرحب بذراع مفتوح بالمساومة الجماعية. وكانت عضويته تميل للاعتقاد بأن الاتحادات مثل (AFSCME) الاتحاد الفيدرالي الأمريكي لموظفي الولاية والمقاطعة والبلديات أرادت الاستبدال الكلي لقوانين ولوائح الخدمة المدنية باتفاقيات يتم التفاوض حولها. وحدث بعد أن تمت الموافقة على قوانين المساومة الجماعية في بعض الولايات المهمة، فقد واجه التجمع لموظفي الحكومة (AGE) الخيار بين التكيف للسياسة العامة الجديدة، أو التوصية ألا يتنافس أعضاؤه مع الاتحادات في انتخابات المساومة الجماعية. واختار زعماء التجمع لموظفي الحكومة أن يستوعبوا وينافسوا، وإن كثيراً من اتحادات الولاية أصبحت الآن تتعاطى مع المساومات لبعض الوقت.

ولقد تم تشكيل الاتحادات المحلية أساساً لنفس طبيعة الأسباب التي دفعت موظفي الولاية. ووصل مجموع عضويتها على صعيد القطر إلى ما يقدر بنحو (٣٠٠,٠٠٠) عضو. ومثل رصفائهم بالولاية، فإن الاتحادات المحلية لم تساند في الأصل المساومة الجماعية،

لكن الآن بعضها يعمل وسيطاً للمساومات. وإن أعداداً متزايدة من الاتحادات الولائية والمحليــة، تبني قوتها في المســاومة والموارد، وهي تنضــوي تحت مظلة (AFSCME) ومنظمــات أخــرى تابعة لــ(AFL-CIO)، ويوضح اتحــاد موظفي ولايــة كاليفورنيا (CSEA) هــذا النمط من التنظيم. وقد تأســس هذا الاتحاد فــي الفترة الأولى من سنوات ١٩٣٠م، وهو الآن تنظيم محلي لـ(SEIU) الذي يمثل نحو (٨٥,٠٠٠) عامل في (٢١) وحدة مساومة.

الشرطة ورجال المطافئ Police And Fire Fighters:

ينتمــي ضباط الشــرطة لعــدد مختلف من المنظمــات. وقليل منهــم أعضاء في (AFSCME) أو واحــد مــن الاتحادات المختلطة التي تقبل بالشــرطة مثل ســائقي الشــاحنات (Teamsters And Seiu)، كمــا يوجــد أيضاً الكثير مــن الاتحادات التي لا تنضــوي تحت أي منظمــة قومية. وتوجد ثلاث منظمــات قومية لمجندي «جماعة الشــرطة الأخوة» Fraternal Order of Ploice (FOP) والاتحــاد الدولي للجمعيات أو الاتحادات الشــرطية (IUPA) والاتحاد القومي لضباط الشرطة (NAPO). ويتم تعيين أعضاء مجندي «جماعة الشــرطة الأخوة» (FOP) والذي تأســس عام ١٩١٥م بانتظام، أو مجندين من جميع الرتب لتطبيق القانون على نظام الدوام الكامل وهم – أي مجنــدو الشــرطة – يعملون للولاية، أو المحلية والحكوميــة الفيدرالية. ولا يعتبر مجندو الشــرطة الإخوة أنفسهم اتحاداً أو نقابة، إلا أن بعضاً من فروع هذه الجماعة تتعاطى في مجال المســاومة الجماعية وقد اتخذت مواقف نضالية متشــددة. وتضم الجماعــة حالياً أكثر من (٢٧٠,٠٠٠) عضواً في أكثــر من (٢٠٠٠) فرع/محقن، وقد تم تكوين الاتحاد الدولي للاتحادات الشــرطية ومجندي جماعة الشــرطة الإخوة بعد حل المؤتمر الدولي لاتحادات الشــرطة عام ١٩٧٨م (The Internatioal Conference of Police Associations) وقد قام أعضاء المؤتمر بإنشــاء اتحادات محلية للشــرطة موزعة على أســاس قضية الانتســاب إلى الاتحاد الدولي وجماعة الشــرطة الأخوة (AFL-CIO)، وقد أنشــأ أحــد القطاعات الاتحاد الدولي للشــرطة (IUPA) أصبح عضــواً فــي (AFL-CIO) في عام ١٩٧٩م وبحلول عــام ١٩٩٧م، فإن الاتحاد الدولي لجمعيات الشرطة (The International Union of Ploice Associations) (IUPA) كان لديه (٨٠,٠٠٠) عضو. وإن أولئك الذين اعترضوا على الانتساب للاتحاد الدولي أنشــؤوا الاتحاد القومي لضباط الشرطة على أنها هيئة شرطية فقط ذات استقلال. (The National Association of Police Officers).

هذا، وإن الاتحاد الدولي لرجال الإطفاء The International Association of Fire Fighters (IAF) الـذي ينتسـب إليه معظم رجال الشـرطة المهنيين في البلاد، يضم (٢٦٧,٠٠٠) مهنـي في المطافئ ورجال الإسـعاف المؤهلين جيداً. وإن معظم أعضاء الاتحاد الدولي موظفون بالحكومـات المحلية، لكن البعض منهم في حكومات الولاية، والخدمـة الفيدرالية للولايات المتحـدة، وحكومة كندا. وإن الاتحـاد الدولي لرجال الإطفـاء (IAFF) تكون بعد الحرب العالمية الأولى بقليـل، ولديه الخبرة الأطول على المستوى المحلي في جانب إدارة علاقات العمل مقارنة بأي اتحاد لموظفي الحكومة. وقد واصل بعنف في عقد اتفاقيات المساومة في معظم المدن مهما كان حجم تلك المدن.

عناصر نظام المساومة الجماعية Elements Of A Collective Bargaining System:

تقف المساومة الجماعية في تباين حاد مع نظام الجدارة التقليدي بسبب أنه يجعل الكثير مـن مصطلحات علاقات الاسـتخدام موضوعاً للتفـاوض الثنائي بين ممثلين لمنظمتين اثنتين: المخدِّم الحكومي، واتحاد العمال. وتتم المسـاومة الجماعية عادة في إطار قانوني وأحكام وإجراءات رسمية للغاية. وإن القانون القومي لعلاقات العمل لسنة ١٩٣٥م بالقطـاع الخـاص، The National Labor Relations Act, 1935, (NLRA) وتعديلاته يوفر الأساس للإجراءات والسياسات التي حددها القانون، مجلس علاقات العمل القومي (NLRB) ذاته. إن الفصل السـابع مـن قانون إصلاح الخدمة المدنية يحـدد نظامـاً لعلاقات العمـل بالخدمة الفيدراليـة الذي تقوم في إطاره السـلطة الفيدرالية لعلاقات العمل The Federal Labor Relations Authority بتولي مسئولية إصدار القرارات حول السياسـات، وكذا بإصـدار الأحكام حول المنازعات بين الإدارة والعاملين.

وتقوم نظم المسـاومات الجماعية، على مسـتوى حكومـات الولاية والمحليات على مراسيم أو قوانين، إلا في حالات قليلة يكون قد تم تأسيسها بموجب أوامر (رئاسية) تنفيذيـة. مثـلاً، في ولاية نيويورك، فإن قانون الاسـتخدام العادي لموظفي الحكومة (The Public Employees Fair Employment Act) أصبـح نافذاً في عام ١٩٦٧م. وكان أول قانون شـامل بالولاية خاصاً بعلاقات العمل (قانون تايلور) (Taylor Law)، كما أنه كان من بين أول قوانين صدرت في البلاد [في هذا الخصوص]. ويعني قانون تايلور:

- إعطـــاء الموظفين الحكوميين الحق فـــي التنظيم وتمثيلهم من قبل منظمات للعاملين باختيارهم الذاتي.
- يجـــب على المخدمـــين الحكوميين أن يفاوضوا ويدخلوا فـــي اتفاقيات مع منظمات للعاملين الحكوميين، وذلك بشأن شروط وأحوال الاستخدام.
- عمل اختراق في عمليات القرار للتعامل مع المنازعات في المساومات الجماعية.

وإنه في بعض الولايات التي تمت فيها الموافقة من المحاكم على إجراء المســـاومات الجماعية، نجد المساومات تتم على أساس أنها أمر واقع. وهنا، قررت الإدارة الحكومية لأســـباب معينة أن تســـاوم بعض ممثلي الاتحادات، وقد أصدرت المحاكم حكماً بجواز الاتفاقـــات التي يتم التوصل إليها بموجب هـــذه الترتيبات (التفاوض مع الاتحادات). فمثـــلاً، في أوهايـــو Ohio أصدرت المحكمـــة العليا حكماً في العـــام ١٩٧٥م أن لدى المخدمين الحكوميين الســـلطة للتفاوض والدخول في مساومات جماعية مع العاملين لديهـــم (Portaro, 1986). هـــذا ولـــم يتم في أوهايو Ohio تمرير التشـــريع الخاص بإرغام المخدمين الدخول في مساومات جماعية حتى عام ١٩٨٣م. وأصدرت المحاكم فـــي فيرجينيا (Virginia) حكماً بأنه من المحتمل عدم دخول العاملين الحكوميين في مساومات جماعية إذا لم يوجد هناك تشريع يسمح لهم بذلك (D'ALBA, 1979).

وكالة علاقات العمل The Labor Relations Agency:

يتم عادة إدارة برامج المســـاومات الجماعية لحكومات الولايات والمحليات من قبل وكالة أنشـــئت خصيصاً لهذا الغرض. وأمثلة لذلك مجالس علاقات العمل الحكومية في ولاية نيويورك وولاية أوهايو ومكتب مدينة نيويورك للمساومة الجماعية.

وحين يســـند أو يدعم المساومات الجماعية قانون محلي فإن الوكالة التي تديره تكوّن مجلساً أو لجنة، ويتم تعيين أعضاء مجالس الولاية أو اللجان في الغالب من قبل الحاكم بتأييد من مجلس الشيوخ بالولاية (SENATE) وعلى مستوى القطر، فإن الأعضاء الثلاثة في السلطة الفيدرالية لعلاقات العمل Federal Labor Relations Authority (FLRA) يتم تعيينهم من قبل الرئيس مع تأكيد من مجلس الشيوخ.

وكلاء ووحدات المساومة Bargaining Agents And Units:

يقوم ممثلو الإدارة، في الإطار التقليدي للمساومة الجماعية، بالتفاوض مع الوكيل الحصري للمســـاومة لوحدة مســـاومة بذاتها. وإن جميع العمال بهذه الوحدة يشملهم

عقد التفاوض، حتى إن لم يكونوا أعضاء في الاتحاد الذي فاز بحق التمثيل والعمل وكيلاً حصرياً. ورغم وجود اختلافات في الإجراءات، فإن القاعدة هي أن يتم اختيار الوكلاء الحصريين بأغلبية من لهم حق التصويت في انتخابات التمثيل. وتضع وكالة علاقات العمل الإجراءات للانتخابات، وتشرف على العملية الانتخابية، وتشهد بالفائز. وبمجرد التصديق على فوزه، يكون لوكيل المساومة الحق الكامل في تمثيل الوحدة حتى الوقت الذي تهزم فيه الوحدة في انتخابات أخرى أو عدم التصديق عليها من قبل وكالة علاقات العمل بسبب أنها خالفت القانون الذي يحكم المساومة الجماعية الذي في دائرة اختصاصها. وقد سحبت السلطة الفيدرالية لعلاقات العمل (FLRA) اعترافها بالمراقبين المهنيين للحركة الجوية (Professional Air Traffic Controllers) (PATCO) مثلاً، بعد أن نادوا ونظموا إضراباً للمراقبين غير قانوني. وإن قرابة (٢٠,٠٠٠) مراقب جوي ممثلون الآن بواسطة الاتحاد القومي لمراقبي الحركة الجوية (NATCA) والذي ينتسب إلى (AFL-CIO) الاتحاد الأمريكي الفيدرالي للعمال ومؤتمر المنظمات الصناعية.

وبسبب أنها «القالب الذي يقوم عليه بناء» المساومة الجماعية فإن حجم وعضوية وعدد وحدات المساومة، يمكن أن تؤثر في كل ما يلي:

- كفاءة العمليات الحكومية اليومية.
- نوعية العلاقة بين الإدارة والاتحاد.
- نوعية العلاقة بين مجموعات الموظفين داخل وحدة المساومة.
- مدى أبعاد المساومة والأسبقيات التي تقرر لقضايا بذاتها من جانب الإدارة والمفاوضين من الاتحاد.
- مخرجات انتخابات التمثيل (من يمثل؟) (Hayford, Durkee & Hichman, 1979).

إن المعايير والإجراءات التي تستخدم لإنشاء وحدات المساومة، وبعبارة أخرى، مهمة للغاية بالنسبة لكلا الطرفين الإدارة والعمال. وتتم بداءة معالجة هذه القضايا الخاصة بالسياسة العريضة على المستوى السياسي عن طريق الأوامر التشريعية والتنفيذية. وإن إحدى الوظائف الرئيسية لوكالات علاقات العمل، وذلك من الناحية التاريخية، هو تقرير كيفية التكوين الفعلي لوحدات المساومة حين لا تتفق الإدارة والعمال في تفسيرهم للقاعدة التي حددت في القانون أو الأوامر التنفيذية.

وقد تم استخدام ثلاثة طرق لتقرير وحدات المساومة في القطاع العام بالولايات المتحدة: (١) الفصل في كل حالة على حدة من قبل وكالة علاقات العمل، (٢) المواصفات في التشريع الذي يتم الاستناد إليه، (٣) الفصل من قبل الوكالة الإدارية عن طريق إجراءاتها في صنع القانون.

إن مدخل كل حالة على حدة أو كل حالة بحالتها هو المدخل الأكثر شيوعاً في المستوى المحلي. وهو الطريقة التي تستخدم في الخدمة الفيدرالية. وبعبارة أشمل، فإن وكالة علاقات العمل سوف تحاول أن تمنح الوحدات الصلاحية التي تجمِّع الموظفين بحيث تكون هناك «جماعة ذات مصالح مشتركة» داخل كل وحدة ويكون أساسها مواصفات العمل أو الوظيفة، ونوع العمل، والمهنة المعنية أو الموقع الجغرافي. وعلى كل، فإنه ينبغي موازنة هذه الاعتبارات في ضوء الحاجة إلى الكفاءة الإدارية وهيكل منظّم لوحدات المساومة.

وإن وجود عدد كبير من الوحدات المتناثرة يعني بالنسبة للإدارة الحكومية أن كثيراً من العقود يجب التفاوض حولها سنوياً. وبجانب عبء العمل المتزايد، فإن مضاعفة الوحدات يؤدي إلى تحسين فرصة الاتحاد للكسب باستخدام اتفاقية إيجابية في وحدة معينة (مثلاً الشرطة) للضغط للحصول على الشروط نفسها أو أفضل منها في وحدة أخرى (مثلاً المطافئ)، رغم أن الإدارة تميل إلى تفضيل عدد قليل من الوحدات الكبيرة بدلاً من الوحدات الصغيرة المتناثرة. وإن كل طرف سوف يطور إستراتيجيته في ضوء الموقف الذي يواجهه. وإذا ما واجهت الإدارة اتحاداً أو اتحادات قوية، فإنها ربما تقسم تلك «القوة» بالسعي للتعامل مع عدة وحدات صغيرة. وبالمثل، فإن الاتحادات ربما تريد وحدات كبيرة إذا كانت تعتقد أن ذلك سوف يزيد من قوتهم في المساومة.

ويحمل أسلوب كل حالة على حدة مخاطرة التجزئة، ذلك أن الوكالة الإدارية يجب أن تتعامل مع الطلبات لإنشاء وحدات بحسب حدوثها، وأنها قد لا تكون قادرة على الانتظار حتى يتم تكوين الوحدات برشد. ولتفادي هذه المشكلة، فإن المشرِّعين في عدة ولايات حددوا الوحدات لبعض عمال الولاية في إطار سلطاتهم القانونية. ويطالب القانون في هاواي (Hawai) أنه ينبغي أن تكون هناك أكثر من (١٢) وحدة، بما في ذلك الوحدات الخاصة بوظائف غير الإشرافيين من ذوي الياقة الزرقاء، والممرضات المسجلات، ورجال المطافئ، والشرطة والموظفين المهنيين والعلميين. ولم يحدد المشرِّع في ولاية ما سوتشوسس (Massachusetts) الوحدات، تاركاً هذه المهمة إلى لجنة علاقات العمل (Labor Relations Commission). ورفضت اللجنة طريقة

كل حالة بحالتها وقررت اســتخدام ســلطة إصدار القانون (Rule Making) لإنشــاء نظام لوحدات عريضة يقوم على أساس المهن.

إن أســلوب التشــريع وإصدار القانون لإقامة وحدات للمساومة يمكن أن يؤدي إلى تلافي التناثر أو التجزئة، ويخفض كثيراً من كمية الوقت المطلوب لإنشــاء هيكل وحدة شامل لا يحتاج إلى تغييرات ممتدة مستقبلاً (Hayford, Durkee & Hichman, 1979) وعلى كل، فإن المشــرع قد لا يكون قادراً وحده علــى تطوير إطار ناجح، خصوصاً إذا كانت هناك منافســة حادة بين الاتحــادات، وأن الإدارة والعمال لم يتمكنوا قبل بداية العمل من الاتفاق على الخطوط العامة للإطار العام للعمل. وفي حالة غياب سياســة حازمة للإرشاد، فإن السلطة التشريعية، وهي التي تفتقر أصلاً للخبرة الفنية في مثل هذه المســائل، من المحتمل أنها ســوف تبني قرارها على عوامل (أساســاً ذات طبيعة سياســية) غير تلك التي يعتمد عليها عادة فــي تقرير الوحدات (P. 95). وإن مدخل وإصدار القانون لا يزيل الاعتبارات السياســية، بل إنه يحول مهمة التعامل معها بدلاً من ذلك إلى الوكالة الإدارية.

وإن إحدى القضايا التي يتم تقريرها في وحدة المساومة، والتي هي فريدة بالقطاع العام، هي وضعية أو مركز الموظفين الإشرافيين. وإن جميع المشرفين بالقطاع الخاص باستثناء قلة من اتحادات العمال الحرفيين المهرة يعتبرون المشرفين (جزءاً) من الإدارة ويســتبعدونهم من وحدات المســاومة. وإن هذا الترتيب متأصل بقوة في تقليد أكبر خــاص بوضع خط فاصل حاد بين الإدارة والعمال. وإن قانون علاقات العمل القومي (NLRA) يســتبعد المشرفين من حقوق المســاومة، وإن معظم المخدمين يجادلون بأن المشرفين لديهم يجب أن يكونوا جزءاً من فريق الإدارة، وأن الخط الفاصل بين المشرفين مبهم وخلافي لدى الكثير من المخدمين الحكوميين.

وتوجــد هناك ثلاثة مســائل أو قضايا منخرطة في الموضــوع: أولاً، قد يكون من الصعــب تقرير ما إذا كانت الوظيفة إشــرافية حقاً في طبيعتهــا. وإن نظم الجدارة التي تغطي جميع القوى العاملة لم تركز على مناقشــة هذا الأمر. إن تعريف الوظيفة الإشــرافية الــواردة في قانون المســاومات الجماعيــة قد يكون مفصــلاً، لكن توجد اختلافات هنا وهناك حول الإشــراف الذي يمارس، وهل يبرر استبعاد وظيفة بعينها من وحدة المساومة غير الإشرافية. وحقيقة، إن كثيراً من الموظفين الحكوميين يشغلون وظائف فيما يطلق عليه طبقات إشــرافية، وهي في الواقع تشــمل قليلاً أو لا تشــمل إطلاقاً نشــاطات إشــرافية. ولأن حجم الوحدة (وحدة المساومة) مهم لموقف الاتحاد

في المساومة، فإن الاتحادات سوف تسعى لتصنيف حالات مبهمة باعتبارها وظائف غير إشرافية. وإن الإدارة من الجانب الآخر، قد تحاول التقليل من فترة الاتحاد عن طريق إقناع وكالة علاقات العمل لتعريف هذه الأنواع من الوظائف على أنها إشرافية بحيث يمكنهم استبعادها من وحدة المساومة.

وإن معظم تشريعات المساومة الجماعية لا تحدد ما هي الوظائف المفردة التي تعتبر إشرافية؟ وترك هذا التحديد للوكالة الإدارية التي تقرر وحدات المساومة، وأن بعضاً من هذه الوكالات سوف تفحص عن كثب المهام الفعلية للوظائف ذات المسمى الإشرافي وتستبعد منهم فقط تلك التي تتضمن بوضوح مهام وسلطات إشرافية. ومع ذلك، فإنه أمر عادي أن يوجد عدم اتفاق في القطاع العام بين الإدارة، والاتحادات، والوكالة الإدارية حول ماهية الوظائف الإشرافية.

وتتعلق المسألة الثانية برغبة الوحدات التي تضم مشرفين وغير مشرفين. وإن القوى العاملة بالحكومة ذات الأغلبية المطلقة من ذوي الياقة البيضاء أكثر من ذوي الياقة الزرقاء، كما أن هناك مستويات كثيرة للإشراف. ومن البداية، فإن اتحادات الموظفين ضمت موظفين إشرافيين وغير إشرافيين. وإن المشرفين غالباً ما يكونون مسئولين أساساً لإنشاء تلك الاتحادات، وأنه ليس بالمستغرب بالنسبة لهم أن يشغلوا وظائف قيادية في تلك الاتحادات. وإن معظم الاتحادات المختلطة - وهي حكومية في معظمها، وكذا في جميع اتحادات الموظفين الحكوميين - تقر بوجود مستويات أدنى من المشرفين. وقياساً على ذلك، فإن هناك نمطاً تاريخياً حين تم إنشاء برامج المساومة الجماعية، إذ إن زعامات الاتحاد قاومت التشريع الذي يمنع وحدات المساومة «المختلطة». ومع ذلك فإن معظم تشريعات الولاية تتضمن مثل هذا المنع وتستخدم تعريف الإشراف الذي حدده قانون علاقات العمل القومي.

وإن السبب في تجربة القطاع الخاص بعدم خلط المشرفين وغير المشرفين هو إمكانات حدوث صراع أو تضارب مصالح. فالمشرفون يمثلون الإدارة، والاتحاد يمثل مصالح العمال. ويفترض أن تكون وحدات المساومة مكونة من الأشخاص الذين لديهم «مصلحة في الجماعة» لذلك فإن وجودهما معاً في الوحدة نفسها ليس له معنى. فإما أن يتغلغل (نفوذ) المشرفين داخل الوحدة بوجهة نظر الإدارة، وبذلك يهدمون حقوق العمال في المساومة، وإما أن المشرفين سوف يحدثون خللاً أو يضعفون موقف الإدارة.

ويجادل قادة الاتحادات الذين يؤيدون الوحدات المختلطة أن صراع المصالح لا مكان له في القطاع العام. وأن إحدى وجهات نظرهم الرئيسية هي أن الرؤساء في الحكومة ليس لديهم بالذات نوع السلطة والتصرف الذي لدى رصفائهم بأوضاع إدارة الأعمال والصناعة. وهناك منظور آخر يركز على فكرة أنه في بعض المهن والخدمات، يشترك المشرفون وغير المشرفين في مجموعة مصالح تفوق في وزنها الاختلافات بين الإدارة والعمال. وإن ممثلين للممرضات، والمعلمين والشـرطة، وموظفي خدمات المطافئ قد روجـوا بقوة وجهة النظر هـذه. وإنه في بعض الحكومات المحلية، جميع مسـتويات الإشـراف تقريباً في إدارات معينة تم دمجها في وحدة المساومة نفسها لموظفين غير إشرافيين. ويشار إلى ذلك في كثير من الحالات بالنسبة للشرطة والمطافئ. وعندما يحدث مثل ذلك – وهو بالفعل كثيراً ما يحدث بسبب أن الاتحادات فعالة سياسياً – فإن قليلاً من المديرين التنفيذيين يمكن تركهم ليعرفوا ويمثلوا مصالح الإدارة الأساسية.

والمسـألة أو القضية الثالثة هي ما إذا كان يسـمح للمشـرفين أن يكونوا وحداتهم الخاصة بهم وأن يتمكنوا من المسـاومة جماعياً مع المخدم. وإن منظمات المشـرفين في القطاع الخاص وبموجب تعديل تافـت هارتلي (Taft Hartley) لقانون (NLRA) علاقات العمل القومي ليس لديها حقوق المسـاومة الجماعية. واتبعت الحكومة هذا النهـج في معظمه، لكن بعض الولايات مثـل نيويورك (New York) وهاواي (hawai) ونيـو جيرسـي (New Jersey) منحـوا حقوق المسـاومة لجميع أو بعـض الموظفين الإشرافيين.

ومـرة أخرى، فـإن المنطق من وراء عدم السـماح للمسـاومة لوحدات المشـرفين أنهـم – أي المشـرفين – جزء من فريق الإدارة، وأنهم ينبغـي أن يمثلوا مصالح الإدارة في إدارة سياسـات الموظفين. وبعبارة أخرى، إذا سـاوم المشـرفون فإنه سـيكون من الصعب جداً تعريف أدوار الإدارة ومسـئولياتها بوضوح. وكذلك، إذا كان للمشـرفين حقوق للمساومة، ربما يرون أنفسهم «عمالاً» مثلاً يتعاطفون مع الإضرابات من صفوف العمـال العاديين. وحين تحدث إضرابات أو أعمال وظيفية أخرى، تعتمد الإدارة كثيراً على المشـرفين ليقوموا بأداء العمل الضروري، وأن المشـرفين الذين لديهم شعور قوي في التضامن مع العمال المنظمين قد لا تكون لديهم الرغبة في تقويض موقف العمال.

ولأسـباب غالباً ما تكون عملية، فإن كثيراً من المشرفين في كلا القطاعين – العام والخاص – لا يتفقون وفكرة أن التشـاور مع الإدارة العليا أفضل طريقة لتقرير راتب ومزايا المشـرفين، وإنها ممارسـة عادية لا بأس بها في أن تكون تعويضات المشرفين

مرتبطة بطريقة غير رسمية بشروط اتفاقيات التفاوض. وعلى كل، فإن الإدارة العليا ليست مطالبة بفعل ذلك، تاركة المشرفين في وضع يعتمد عليهم – أي يعتمد على الإدارة – وليس من غير المعتاد في القطاع العام أن تسمع أن المشرفين يعبرون عن اعتقادهم أنهم في وضع غير مريح لمصالحهم بالمقارنة مع أولئك الذين يتمتعون بحقوق المساومة والموارد التنظيمية الضرورية للضغط على الإدارة. وإن كثيراً من الموظفين لم يعطوا اعتباراً كافياً إلى الراتب واحتياجات أخرى للموظفين الإشرافيين معهم. ورغم أنه قد تكون هناك أسباب ضاغطة بعدم منح السلطة لوحدات المساومة الخاصة بالمشرفين، فإن ذلك لا يعني محو حاجة مهمة لتطوير آليات تنظيمية بديلة لتمثيل مصالحهم، أي مصالح المشرفين.

حقوق الموظف Employee Rights:

إن القاعدة في حقوق الموظف هي أن يأتي بنص في التفويض القانوني الخاص بالمساومات الجماعية. وإن الحق الأساسي الأكبر هو تكوين منظمات الموظفين، والانضمام إليها، والمشاركة فيها بغرض التشاور والمساومة الجماعية مع الإدارة. ويشمل ذلك حق الموظف في أن يكون له تمثيل بالأغلبية في الاتحاد في حالات التظلمات حول العلاقات المتبادلة وشروط الخدمة. وقد ينص أو لا ينص بحق العمال بعدم الانضمام إلى الاتحادات أو المنظمات. وإذا كان الأمر كذلك، فإن هذا يعني أن الإدارة لن توافق على العقود التي تطالب أولئك الذين في وحدات للمساومة بالانضمام إلى الاتحاد أو لدفع الرسوم.

وتحت مثل هذه الترتيبات في المصنع أو المكتب المفتوح، كثيراً ما يواجه وكلاء المساومة بمواقف هم يتفاوضون عليها في عقود لوحدات لديها أفراد غير أعضاء هم أكثر عدداً من ذات الأعضاء الذين يمثلونهم أصلاً. وإن وجود أعداد كبيرة من المتحررين من قيود العضوية في الوحدات يضعف من مواقف الاتحادات العمالية، وقد تتأثر قوتهم في المساومة، ذلك أنهم لا يمكن أن يعتمدوا على دعم موحد قوي من أولئك الذين بالوحدة. وتفضل الإدارة، لأسباب بديهية، التفاوض في بيئة المصنع أو المكتب المفتوح، وإن الاتحادات من الجانب الآخر يفضلون بشدة لغة قانونية تطالب الموظفين بالانضمام إلى أو بدعم الاتحادات. وإذا كانت الحال كذلك، فإن ذلك عادة يعني أن اتفاقيات الاتحادات في مكتب الوكيل يمكن في الواقع أن تخضع للتفاوض.

وبموجب مكتب الاتحاد - وهو شيء عادي في القطاع الخاص بالولايات التي ليس لديها ما يسمى بقوانين حق العمل - يجب على العمال أن ينضموا إلى الاتحاد خلال مدة معينة بعد تعيينهم، وفي حالة عدم التزامهم بذلك، فإن للإدارة الحق في فصلهم. هذا وإن العضوية في الاتحاد ليست إلزامية بموجب مكتب الوكالة، لكن ما يساوي رسوم الاتحاد أو ما يسمى بحصة عادلة منها يجب أن تدفع لأغراض التمثيل - أي تمثيل الاتحاد للعمال - وهذه الدفعية هي مقابل للخدمات التي يوفرها الوكيل الحصري للمساومة، وهي - أي الدفعية - ضرورية لتمثيل مصالح جميع الأشخاص في وحدة المساومة، سواء كانوا أو لم يكونوا أعضاء بالاتحاد. وتطالب معظم الولايات، وكذا الحكومة الفيدرالية «بمكاتب مفتوحة». وفي حالة عدم جود ذلك، مثلاً في بنسلفانيا وهاواي (PENNSYLVANIA & HAWAII)، فإن الاتحادات نجحت في التفاوض مع الاتحاد أو مكاتب الوكالة لبعض الوحدات.

حقوق الإدارة ومدى اتساع المساومة Management Rights And Scope Of Bargaining:

إن مفتاحاً رئيسياً لتوازن القوى نسبياً بين الإدارة والاتحادات هو مدى سياسات وممارسات شئون الموظفين التي تخضع للتفاوض. وتفضل الاتحادات عموماً المدى الواسع (موضوعات التفاوض) وتسعى الإدارة دائماً إلى تضييق دائرة المساومة. ويعرف قانون علاقات العمل القومية (NLRA) بالقطاع الخاص مدى (أي موضوعات) المساومة: أنه يشمل الأجور، وساعات العمل، وظروف العمل. وإن قانون علاقات العمل القومية (NATIONAL LABOR RELATION ACT) (NLRA) بالمقابل، حدد ثلاثة أنواع من القضايا: (١) قضايا لا يمكن التفاوض حولها، (٢) قضايا ملزمة يجب التفاوض حولها، (٣) وتلك القضايا التي يمكن التفاوض حولها إذا وافقت الإدارة على ذلك. وبخصوص القضايا الإلزامية، فإن قانون علاقات العمل القومية (NLRA) وأحياناً كثيرة المحاكم أيضاً، يجب أن تصدر قرارها بشأن تفسير ما تعنيه لغة وكالة علاقات العمل القومية في ظروف محددة.

وإن القوانين المهيمنة وأحكام المحاكم بالقطاع العام، قد تزيل بفعالية بعض القضايا من طاولة المساومة، فعلى سبيل المثال، إذا كان تشريع الولاية المخول بذلك يطالب بالمكتب المفتوح، فإن الإدارة والاتحاد ليسا أحراراً للتفاوض حول ترتيب آخر. وإن مجالس ولجان علاقات الموظف بالقطاع العام لديهم الصلاحية لترجمة نوايا المشرع في هذا المجال، بشرط خضوع ذلك للمراجعة القضائية. وعلى الرغم من عدم التزامها

بســـوابقها، إلا أن هذه الوكالات في الواقـــع اتبعت عموماً التصنيف الثلاثي في حجمه لمجلس علاقات العمل القومي (National Labor Relations Board) (NLRB).

وإن مدى المساومة في الحكومة بوجه عام يميل إلى التضييق أكثر مما هو بالقطاع الخاص. وإن شـــروط قوانين الخدمة المدنية، ودســـاتير تعليم الولاية، والتشـــريعات الخاصة التي تشـــمل رواتب العمال ذوي الياقة الزرقاء، وقوانين أخرى (على المستوى الفيدرالـــي، والولاية والمحليـــة) تجعل كثيراً من القضايا غيـــر قابلة للتفاوض. ورغم وجود اســـتثناءات، فإن التفويض القانوني الذي يغطـــي موظفي الولاية والمحلية يحد بالذات من مدى اتســـاع المفاوضات وذلك باشتراط أن الموضوعات التي سبق تغطيتها بقوانين حالية سبق إصدارها (خصوصاً قوانين الخدمة المدنية). هذه الموضوعات من الممكن عدم التفـــاوض حولها (Williams, 1994). ويحدد (أو يحصر) قانون إصلاح الخدمة المدنية الفيدرالية (CSRA) دائرة المساومة «لشروط الخدمة»، وهو المصطلح الذي يعرفه التشـــريع بـ«سياسات الموظفين، الممارسات، والشئون الأخرى»، سواء كانت موضوعـــة بقانـــون أو لوائح أو غير ذلك، والتي تؤثر في أحوال العمل. إلا إذا مثل هذا المصطلح «شـــروط الخدمة» لا يشـــمل السياسات والممارســـات والشئون التي يغطيها بالتحديد القانوني الفيدرالي. وحيث إن الراتب والمزايا يغطيها قانون إصلاح الخدمة المدنية (CSRA)، لذلك فهي لا تخضع للتفاوض (انظر الفصل الخامس).

وبالإضافة إلى الحدود التي وضعها القانون فإنه يضاف دائماً في قوانين المساومة الجماعيـــة بند هو «حقوق الإدارة». وهذا البند يحدد ســـلطات الإدارة التي لا يمكن المساومة حولها أو مشاركتها مع الاتحاد. وتقليدياً، فإن «الحقوق» تعطي الإدارة سلطة التحكم في الرســـالات، والهيـــاكل الإدارية، وتقنيات التشـــغيل. وهناك حقوق أخرى تشـــمل توجيه وإدارة عمـــل الموظفين والتعيين، والتقييم، والترقيـــة، والتكليف، والنقل بافتـــراض أن ذلك مـــن متطلبات الوكالة. وتعكس لغة قانـــون إصلاح الخدمة المدنية حقوق الإدارة تماماً كما يلي:

> «ليس في هذا الفصل ما سوف يؤثر في سلطة أي موظف في فريق الإدارة في أي وكالة (١) تقرير رسالة، وميزانية وتنظيم، وعدد الموظفين، وممارسات الرقابة الداخلية بالوكالة، (٢) وطبقاً للقوانين المطبقة: (أ) التعيين، والتكليف، وتوجيـــه، والاســـتيداع، وإبقاء الموظفين فـــي الوكالة، أو الإيقـــاف، والفصل، وتخفيـــض الدرجة أو الراتب، أو اتخـــاذ أي إجراء تأديبي آخر ضد الموظفين، (ب) التكليف بالعمل، اتخاذ قرارات بشأن التعاقد الخارجي، وتقرير الموظفين الذين سوف يقومون بعمليات الوكالة».

هذا وإن بنود حقــوق الولاية تكرر عادة في العقود، لكن تحديد معناها في حالات محددة يكون عادة مسـئولية وكالة علاقات العمل. وإن هذه التفســيرات مهمة، ذلك أنها تضع حدوداً للمساومة. وإن الأحكام الصادرة من وكالات علاقات العمل والمحاكم الخاصة بماهية القضايا التي يتم التفاوض حولها بصفة الإلزام أو تلك المســموح بها، تتفاوت من ولاية إلى ولاية. (مثلاً)، نســبة الطلبة للمدرس يمكن التفاوض حولها في بعض الولايات، لكن في ولايات أخرى لا يسمح بذلك. ويوجد تفاوت كبير بين الولايات في مجال ذي أهمية كبرى للاتحادات، وهو التعاقد الخارجي أو الخصخصة.

وكانت المحاكم لدى تفســيراتها لحقوق الإدارة، كانت ذات اهتمام خاص بالمحافظة علــى تلك الحقــوق التي يعتقــدون أنها يجــب أن تمتلكهــا الإدارة للقيــام بمهامها ومســئولياتها العامــة أو الحكومية بموجب القوانين التي تمكنهــا من ذلك مع ضمان توفيــر صمــام أمان للموظفين، لكنهــا - أي القوانين - توفر بعــض المرونة لمنظمات الموظفين بجعل تأثير أعمال الإدارة في الأجور والســاعات وظروف العمل أموراً تقبل التفاوض حولهــا (Gershenfeld & Gershenfeld, 1983, P. 349). وبصيغة أخرى، إن أثر المســاومة يوســع من دائرة المفاوضات الإلزامية لتشــمل الآثــار المترتبة على قرارات الإدارة على تلك المجالات الخاصة بوحدات المســاومة. ويعني أثر المســاومة، في شــئون الموظفين أن تحتفظ الإدارة بســلطتها باتخاذ قــرارات البرامج، مثل: هل تقوم أو لا تقوم بإجراء تخفيض في القوى العاملة أو تطبيق نظام للراتب على أســاس الأداء. وحيــث إنه في كل الأحوال يكون لهذه الأنواع من النشــاطات بالتأكيد أثر في ظــروف العمل، فإن الإدارة ملزمة بالتفاوض مع الاتحاد بخصوص المســائل الإجرائية والطرق في التعامل مع النتائج المترتبة من ذلك على الموظفين. وقد يطلب الاتحاد من الإدارة، في مثل هذه المفاوضات أن توافق على إعطاء العمال بالاستيداع أو التنسيق من الخدمة (الاستغناء المؤقت). الاعتبار الأول حين توجد الوظائف، ويمكن للاتحادات في الخدمــة الفيدرالية، التفاوض حول جوانب نظم الراتب للأداء الذي له أثر في أحوال العمل، مع الاستثناءات الرئيسية الخاصة بتصنيف الوظائف، «وأمور يحددها القانون الفيدرالي» وأن الإدارة بالطبع ليست ملزمة بمنح الاتحاد مطالبه الخاصة بقضايا إثر القرارات، لكن لا يمكنها القول إن هذه القضايا لا يمكن التفاوض بشأنها.

ممارسات العمل غير العادلة Unfair Labor Practices:

إن الإدارة والعمال في تعاملهم معاً، مقيدان بالقواعد التي تحدد ممارســات العمل غير العادلة. وقد صممت هذه القواعد لمنع «الإضرار بالاتحاد» من قبل الإدارة، التي

تريد التأكد من أن الاتحادات لا تقوم بسلوكيات قسرية، وأيضاً للتأكد أن كلا الطرفين يتفاوضان على أساس من حسن النوايا. وتفسر مثل هذه الممارسات من قبل المخدم عادة لتشمل ما يلي:

- التدخل ومنع أو إكراه الموظفين الذين يحاولون ممارسة حقوقهم في المساومة الجماعية بموجب القانون.
- التهديد بفصل أو نقل العمال الذين يشتركون في نشاطات الاتحاد مما يعتبر ممارسة غير عادلة في العمل.
- الهيمنة والإعاقة أو المساعدة في تكوين ووجود، أو إدارة أي منظمة للموظف. وأن المخدمين الذين يحاولون خلق «اتحادات للشركة» أو لوضع الأفراد الموالين لهم في وظائف الاتحاد القيادية، منخرطون في ممارسات عمل غير عادلة.
- عدم التشجيع أو التمييز ضد الموظف بسبب أنه انضم للاتحاد، أو رفع ظلامة بموجب اتفاقية المساومة الجماعية. وأي نشاطات مثل هذه من قبل الإدارة تكون ممارسات عمل غير عادلة.
- رفض التفاوض بنوايا حسنة كالكذب وتحريف المعلومات، وإثارة الصراع عن قصد، وخطوات أخرى يتم اتخاذها لهدم المفاوضات. إن مثل هذه السلوكيات أيضاً تعتبر ممارسات غير عادلة.

وممارسات العمل غير العادلة التي تقوم بها منظمات الموظف تشمل الأنواع التالية من السلوكيات:

- التدخل في وضع الموظفين أو إكراههم أثناء ممارستهم لحقوقهم في المساومة. مثال لذلك، قد يحاول أحد الاتحادات إكراه العمال للتصويت له على أنه وكيل حصري للمساومة.
- إعاقة جهود المخدم لاختيار فريق علاقات العمل الخاص به، ويتضمن ذلك المفاوضين والممثلين في عملية النظر في التظلمات. وقد عرف عن الاتحادات استخدام ضغوطهم السياسية والتهديدات بما يقوض قدرة الإدارة للعمل بفعالية.
- رفض التفاوض بحسن نية مع المخدم بغرض خلق طريق مسدود أو إثارة إضراب.

ولا شك أن جهد النوايا الحسنة من طرفي التفاوض، ولحل الخلافات، والوصول إلى اتفاق، كل ذلك حتماً هو الأساس لعلاقة ناجحة في مجال المساومة الجماعية. وإن الأطراف المعنية لها الحق في رفع الدعاوي ضد ممارسات العمل غير العادلة أمام

وكالــة علاقات العمــل. وإن الوكالة مخولة قانوناً للتحقيق فــي هذه الادعاءات. وإذا رأت الوكالة أن الادعاءات لها ما يبررها، فإنها تأمر المعتدي أن يوقف تلك الممارســة وأن يتخــذ أي إجراءات علاجية تصحيحيــة ضرورية. وفي حالة الفصل من الخدمة بسبب النشاط الاتحادي أو النقابي، فإن الإدارة عادة ما تتلقى أمراً بإعادة المفصولين برواتبهــم بأثر رجعــي. وإن مثل هذه الأوامر يمكن الاســتئناف ضدها أمام المحاكم والحصول على قرار نهائي منها.

وتعتمــد علاقات العمــل الفعالة كثيراً على تفهم كل طرف للآخــر لقوانين اللعبة لو جــاز التعبيــر. وإن وكالات علاقات العمل والمحاكم عبر الســنوات ســوف تصدر أوامر لــكل مــن الإدارة والإتحاد ملزم بتفهمها والانصياع لها. وخلال المراحل الأولى لتوســيع دائرة المســاومة الجماعية بالقطــاع العام، لم يكن مســتغرباً للمديرين وأعضاء الاتحاد ممــن يفتقرون للخبرة أن يدلوا بتصريحات فيها تهديد وأن يتبعوا ســلوكاً يثير الدعاوي بالممارســات غير العادلــة. وإن تصريحاً يحمل ازدراء للاتحــاد وقيادته يصدر بحضور أعضاء الاتحاد يعتبر ســبباً كافياً ليكون شــكوى ضد الإدارة. وإنه ما لم يكن مفاوضو الإدارة علــى وعي بالأعمال الصريحة، فإن وكالة علاقــات العمل تعتبر ذلك دليلاً على فقدان حسن الثقة في المساومة، مثل إلغاء أو فض الاجتماعات مع فريق الاتحاد المفاوض أو ببســاطة رفض مقابلة الاتحاد، فإنهم يقدمون على مغامرة لكونهم مدانين بممارسات العمل غير العادلة. وقد تكون العضوية شــيئاً كبيراً جداً. وفي هذا الخصوص وغيره، فإن المساومة الجماعية تضيف بعداً جديداً لإدارة شئون الموظفين الحكومية.

مفاوضات العقود Contract Negotiations:

تغطي أو تسري معظم مفاوضات العقود بالقطاع العام لفترة سنة أو سنتين، وهذا يعني أن كلا الطرفين في حالة اســتعداد دائم للتفاوض حول العقد التالي إضافة إلى إدارة شروط العقد الساري التنفيذ. وعلى نقيض ما يجري في بيئة المؤسسات أو إدارة الأعمال حيث إنه من السهولة بمكان التعرف على عضوية «فريق الإدارة» المسئول عن عمل الاستعدادات، وإجراء المفاوضات، والدخول بالمنظمة في التزامات تعاقدية، فإنه من الصعب جداً أن يقال من هو المسئول عن كل ذلك في الحكومة. وهكذا فإنه حين بدأت المســاومات الجماعية في الانتشــار في الحكومة، محددة بوضوح من ينبغي أن يكون لديه المسئولية عن علاقات العمل، ولديه الصلاحية للدخول في علاقات تعاونية مع الاتحاد، أصبحت هذه المسائل صعبة جداً (Love, 1966, P. 28).

وبالإضافة إلى التشتت المتعمد واقتسام السلطة داخل المؤسسات الرسمية الحكومية، فإن جماعات المصالح القوية الخارجية تسعى ليكون لها نفوذ في عملية المساومة الجماعية. وإن كثيراً من الأدوار المحتملة ووجهات النظر المتعارضة هي التي يتكون منها الجانب الحكومي، في علاقات المساومة الجماعية. ورغم أن المديرين التنفيذيين المنتخبين قد يوصون أو أنهم يطلبون مخصصات الميزانية، فإن الجهاز التشريعي هو الذي يعتمد تلك المخصصات. حتى في حالة أن الجهاز التشريعي فوض للجهاز التنفيذي لوضع ميزان أو سلم الراتب، فإنه لا يتنازل عن رقابته على الأمور المالية وعلى الميزانية، وهو ببساطة قد يرفض توفير الاعتمادات اللازمة. وإذا كان سلم أو ميزان الرواتب الذي تم التفاوض حوله يتطلب زيادة في الضرائب، فإن أصحاب المصالح من أنماط كثيرة من المحتمل أن يكونوا حينذاك نشطين جداً. ويمكن أن تتدخل مصالح الموارد البشرية، والمحاكم، ومستويات أخرى في الحكومة، بسبب الشروط التعاقدية الخاصة بالقضايا، مثل تصنيف الوظائف، وعمليات التظلم، ونظم الأقدمية. ومن جانب الاتحاد، فإن المفاوضين المهيمنين يشملون المنظمات القومية أو الولائية العمالية، ويشملون أيضاً التحزبات أو الانقسامات داخل الاتحاد نفسه، والمجتمع وجماعات المصالح الخاصة التي لديها مصلحة في نتائج المفاوضات. وهكذا، بالإضافة إلى المساومة الثنائية التي تجرى على طاولة المفاوضات، فإن كلا الجانبين – الإدارة والاتحاد – يجريان عملية مساومة تعددية مع دوائر وسلطات يجب الإقرار بها والتواؤم معها في أي عقد تفاوضي.

لقد أدى تشتت السلطة والصلاحيات داخل المخدمين الحكوميين في السنوات الأولى للمساومة الجماعية إلى إرباك كبير وانعدام التنسيق في الجانب الحكومي. ولم يكن مستغرباً رؤية مجالس المدينة ترفض، أو تحاول تغيير العقود التي تم التفاوض بحسن نية حولها من قبل فريق من الإدارة. وإن انعدام التنسيق بين مصالح شئون الموظفين، ومكاتب الميزانية، والمديرين التنفيذيين كثيراً ما جاء بعقود تكلفتها غير كافية، وذات أغراض تتعارض مع الجهد لتحسين الإنتاجية. وإقراراً بهذا الضعف، فإن الاتحادات غالباً ما تحاور مفاوضي الحكومة، وتحاول التفاوض مع التشريعيين. ومن الجانب الآخر للعمالة، فإن قادة الاتحاد قد يرون أحياناً أن الإدارة تعمل سراً على تعبئة التشريعيين، والمحاكم، وجماعات دافع الضرائب، وذلك في جهد لكسب موقف المتحكم.

وإن إحدى نتائج أكثر من (٤٠) سنة في نظام الاتحادات أو النقابات والمساومات الجماعية، كانت أن المديرين التنفيذيين الحكوميين، أصبح متوقعاً منهم أن يأخذوا الريادة في علاقات العمل، وهذا أدى إلى ضعف كبير في النفوذ التشريعي على مسائل

شـئون الموظفين في الإدارات التي تركزت فيها جيداً المساومة الجماعية، وكان النمط إدارياً بالنسـبة للمديرين التنفيذيين، وهو وضع خط سـلطة مباشر على الوحدة التي لديها مسئولية حيال علاقات العمل.

وكانت وظيفة علاقات العمـل في حكومات الولاية والمحليات غالباً ما توكل لمدير شئون الموظفين أو إلى مكتب منفصل لعلاقات العمل. وعلى كل، فإنه في كلا الحالين، كان أخصائيـو علاقات العمل هم المسـؤولين عن البرنامـج. وإن كثيراً من الإدارات الصغيرة تسـتخدم مستشارين لجزء من الوقت (غير متفرغين) يقومون بتمثيل الإدارة في طاولة المسـاومة. وتتم في الحكومة الفيدرالية جميع المسـاومات على مسـتوى الوكالة (مكتب شئون الموظفين) (OPM). وتقوم في معظم الحالات وحدة متخصصة تابعـة لمكتب أو مصلحة شـئون الموظفين تقـوم بالتعامل مع برنامـج علاقات العمل الخـاص بالوكالة الفيدرالية. وقليل من الوكالات من يكون لديها مكتب منفصل تماماً لعلاقـات العمل، وهو نموذج يماثـل تماماً ما هو موجود بالقطاع الخاص. وإذا حدث أن كان هنـاك مكتب واحد مسـئول عن علاقـات العمل وآخر عن شـئون الموظفين، فقـد أبانت التجربة الحاجة إلى تعاون وثيـق بين المكتبين. وإن الذين يفاوضون حول الاتفاقيات يجب أن يكونوا على دراية تامة بقوانين ولوائح شئون الموظفين، وأنهم يجب أن يكونـوا في وضع للتفهم والتجاوب لتبعات اتفاقيات التعاقد المقترحة. ومتى كانت الوظيفتان - شـئون الموظفين وعلاقات العمل - مدمجتين في مكتب واحد، ولكن يتم التعامـل معهما بموظفين مختلفين، فإن تنسـيقاً مماثلاً (يصبـح ضرورياً) وتكون له حاجة. ومهما كان هيكل المسـئوليات، فإن أولئك المسئولين عن علاقات العمل ينبغي أن يكونوا على اتصال مستمر مع الموظفين التنفيذيين للتأكد من أن احتياجات ومنظور الإدارة ممثلان في عملية التفاوض.

الإضرابات وحل أزمات (المساومات الجماعية) Strikes And Impasse Resolution:

كانـت إضرابات الموظفين الحكوميين من منظـور الإدارة في فترة ما هي الجانب الوحيد في المساومات الجماعية الذي يخشى منه، وكانت الإضرابات من قبل العاملين بالقطاع الخاص قانونية، وترى الاتحادات أو النقابات أن حق الإضراب ضروري بدرجة مطلقـة حفاظاً على تـوازن اقتصادي بين الإدارة والعمـال. وبالمقابل، فإن إضرابات العاملـين بالحكومة غير قانونية في معظم الولايات وفي الحكومة الفيدرالية. ويُطرح سببان أو منطقان للحرمان من حق الإضراب:

١- أن كثيراً من الخدمات الحكومية - العامة حيوية ولا بديل لها أمام الجمهور.

٢- وتعتبر إضرابات العمال الحكوميين أسلحة سياسية تعطي الاتحادات ميزة هي ليست من العدل في شيء.

وتشمل العقوبات الدستورية فصل العمال المضربين وإقامة دعاوى جنائية ضد قيادات الاتحاد، وفرض غرامات ضد صناديق الاتحاد وعدم الاعتراف بالاتحادات التي تنادي بالإضراب. ومع ذلك فإن كثيراً من الإضرابات «والتوقف عن العمل»، قد حدثت بالحكومة، ومعظمها ضد المخدمين بالمحليات، ومقاطعات التعليم. ورغم أن معظم الإضرابات كانت قصيرة المدة، إلا أن بعضاً منها تسبب في نتائج غير مريحة (دراماتيكية) لفترة طويلة، وأن العقوبات القانونية لم تنفذ في حالات كثيرة حيث خلصت إلى تسويات انتهت بإسقاط العقوبات، وفي الحالات التي تم بها تنفيذ العقوبات مثل «إضراب مراقبي وكالة الحركة الجوية» (PATCO) في العام ١٩٨١م، تم فيه الفصل الفوري لأكثر من (١٠,٠٠٠) مراقب جوي من ذوي الخبرة لم تتم عودتهم لاحقاً للخدمة، (هذا) وقد تمضي سنوات حتى تتمكن الوكالة من العودة لعملياتها العادية.

ورغم عدم الشعور بالارتياح للإضرابات إلا أن تجربتها أعطت الإدارة الحكومية درساً بإمكانية التعايش معها إذا حدث استعداد لمواجهة أزماتها. وإن أحد معايير الثقة من جانب العاملين هو إصدار تشريع في عدد من الولايات بالسماح بالإضرابات من قبل العاملين غير الأساسيين، وصدرت معظم هذه التشريعات في أواخر عام ١٩٧٠م بعد تلك الفترة التي حدث فيها انفجار في نمو الحركة النقابية، ولقد انخفض عدد الإضرابات ومدد التوقف عن العمل خلال الـ(٢٠) سنة الماضية. ففي العام ١٩٨٤م، على سبيل المثال، حدث بالحكومة وبالقطاع الخاص (٦٢) توقفاً عن العمل اشترك فيه أكثر من (١٠٠٠) عامل. وبحلول عام ٢٠٠٤م هبط العدد إلى (١٧)، (٦) منه «توقفات» شملت (٥٠٠٠) عامل أو أكثر، وأن من بين ذلك (التوقف عن العمل) واحد فقط وقع بالقطاع العام وهو ما قام به «اتحاد أمريكا للعاملين بالولايات والمقاطعات والمدن» (AFSCME) ضد جامعة نيويورك، وقد استمر لمدة يومين (U. S. Department of Labor, 2005b). وإن النمو الإيجابي أو بالأحرى النضوج إجمالاً للعلاقة بين الإدارة والعاملين سوياً مع الضغوط المالية، كان عاملاً أسهم في بروز معارضة شعبية ضد الإضرابات، وليس هناك من شك في البيئة المعاصرة أن كلا الجانبين (المخدمين والمستخدمين) لديه الكثير من الحوافز لتفادي الإضرابات ونشاطات وظيفية سلبية أخرى «مثل التلكؤ في الإنتاج والغياب بسبب التمارض».

وإن أحد مظاهر برامج المساومة الجماعية المفوض بها قانوناً، هو أنها تضع عادة إجراءات لحل إخفاقات أو معوقات طريق المساومات. وإنه أينما وجدت هذه المشكلات فإن وكالات علاقات العمل مسئولة للتأكد من أنه يتم اتباع هذه القوانين وأنه قد تم تدبير الخدمات من قبل الوسطاء، ومن يجمعون الحقائق والمحكمين للمساعدة في حل عقبات الطريق المسدود أمام المفاوضات. وجرى التقليد بأن كل طرف يسهم بنصيب متساوٍ في التكلفة المترتبة على تدخلات طرف ثالث (الوسيط وجامع الحقائق والمحكم).

وإن الخطوة الأولى عادة هي الوساطة. حيث يركز الوسطاء على إعادة عملية التفاوض في الخط الصحيح مع تسهيل الاتصالات بين الأطراف. وفي حالة فشل الوساطة، فإن الخطوة التالية قد تكون هي تجميع الحقائق. «والحقائق» دائماً هي مثار خلاف، مثلاً قد تكون مقدرة الإدارة على الدفع أمراً مشكوكاً فيه فإن تجميع الحقائق يعتبر عملية شبه قضائية حيث يقدم كلا الطرفين رواتبهم للحقائق مع التوثيق، مثل بيانات عن تكاليف المعيشة ومعلومات عن فئات الرواتب السائدة. ومن المحتمل دعوة خبراء كشهود لدعم كل طرف. وإن مجمع الحقائق (أو هيئة جامعي الحقائق) يدرس الشواهد والقضايا والتقرير الذي يحتوي على توصية بالتسوية. فإذا لم تقبل من أحد أو من كلا الطرفين، فإن الطرفين في بعض الولايات قد يتفقان على الذهاب إلى حكم ملزم يتم عن طريقه فرض اتفاقية. ويعتبر الإضراب المحدود في ولايات أخرى أحد الخيارات القانونية. وينص القانون في نحو (٢٠) ولاية على أن الشرطة ورجال المطافئ يخضعون لتحكيم ملزم إذا لم يتمكنوا من حل العقبة التي هي طريق مسدود حلها على طاولة المفاوضات.

وفي كلا الطريقتين، أي تجميع الحقائق والتحكيم، تعد الإدارة مطالبة بالإعداد بعناية لقضيتها. وتقع على إدارات شئون الموظفين عادة معظم المسئولية في تجميع، وتنظيم وعرض المعلومات التي تعزز موقف المخدِّم. وبرغم أن معظم قاعدة العمال بالقطاع قد يفضلون خيار الإضراب، إلا أن تجميع الحقائق والتحكيم يعوضون إلى حد ما عن مطالبة المخدم أن يقدم تبريراً عقلانياً بالموقف الذي اتخذه في طاولة المساومة.

التصديق على الاتفاقيات Approval Of Agreements:

إن الإدارة الحكومية نادراً ما يكون لديها «ترف» القدرة – لو جازت الكلمة – على إنهاء اتفاقية تعاقد مع اتحاد نقابي. ويجب في كثير من البلديات أن يتم التصديق على الاتفاقيات من الجهاز المحلي صاحب الصلاحية، مثل مجلس المقاطعة للمشرفين،

أو مجلس المدينة. وبالنسبة لمعظم مناطق المدارس، فإن التصديق من قبل مجلس المدرسة ضروري قبل أن يدخل العقد حيز التنفيذ. كما أنه يجب في بعض الحكومات الولائية، أن تعتمد السلطة التشريعية الاتفاقية، ولكن هذا في معظم الحالات، لا يحدث. وتأخذ الاتفاقيات طريقها للتنفيذ في الخدمة الفيدرالية حين يتم التصديق عليها من قبل رؤساء الوكالة. وباستثناء السلطات العامة التي لها مواردها الخاصة من الإيرادات، فإن السلطة التشريعية يجب أن تصوت على الاعتمادات لتمويل العقود، وبذلك يستطيع المشرعون ممارسة حق النقض (الفيتو).

ومن جانب الاتحاد، فإن العقود يمكن أن تقدم للأعضاء للتصويت بالتصديق عليها، لكن تتفاوت الإجراءات في هذا الخصوص. ففي الخدمة الفيدرالية هذه الأصوات غير ذات ضرورة. وبشكل مثالي، قد تمت إفادة قيادة الوكالة وعضوية الاتحاد، تماماً بالموقف في المفاوضات، وأنهم بطريقة ما تشاوروا مع مفاوضيهم، وأنهم سوف لا يفاجؤوا بمحتوى العقد المقترح. وأن موظفي الإدارة الذين يرفعون الاتفاقية إلى أولئك المخولين قانوناً لإصدار التصديق النهائي عليها ينبغي أن يكونوا على استعداد لشرح شروط العقد، ويحتمل أيضاً أن يشرحوا الأمور التي تتبع ذلك مثل الميزانيات وفئات الضرائب. وقادة الاتحاد مسئولون عن شرح شروط العقد، وإذا كان التصويت للتصديق على العقد مطلوباً، فإنهم يوصون بالتصديق أو الرفض.

إدارة العقد Contract Administration:

يدخل برنامج علاقات العمل مرحلة إدارته ما إن يتم التوقيع والتصديق عليه. ورغم أن المفاوضات والعقبات الملازمة تجذب معظم انتباه الجمهور، إلا أن الإدارة اليومية الفاعلة للاتفاقات تعتبر هي الأساس لبرنامج علاقات عمل ناجح. وتعتبر إدارة العقد عملية ثنائية تقوم فيها الإدارة والعمال بالمسئولية المشتركة في تنفيذ شروط الاتفاقية. وليس هناك حاجة للقول بأن هناك احتمالاً لحدوث خلافات في كيفية ترجمة بعض تلك الشروط، لكن التركيز ينبغي أن يكون بناء على علاقة تعاونية.

وجاء في دراسة قام بها مكتب المحاسبة العامة (GAO) حول برنامج علاقات العمل الفيدرالي أنه مما يؤسف له الغياب الدائم لتوجه مشترك لحل تعاوني (بين الإدارة والعمال) (U. S. General Accounting Office, 1991). كما أنه لوحظ، أن البرامج التعاونية بين العمال والإدارة بالقطاع الخاص تعكس وجهة النظر المتنامية أن أسلوب «نحن ضد هؤلاء» (US Versus Them) أسلوب عفا عليه الزمن وغير عملي.

وإن تعاون العمال والإدارة أصبح في واقع الأمر هدفاً نص عليه في سياسة شئون الموظفين الفيدرالية. وطالب الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) الذي أصدره في العام ١٩٩٣م الرئيس كلينتون، طالب بالتغيير في علاقات العمال - الإدارة - الفيدرالية بحيث يستطيع المديرون، والعاملون والعاملون المنتخبون بصفتهم ممثلين للاتحاد أو النقابة، أن يخدموا أو يعملوا شركاء ... وطالب الأمر التنفيذي للرئيس كلينتون الوكالات الفيدرالية أن تبني شراكات بين العمال والإدارة. وأنشأ في سبيل ذلك المجلس القومي للشراكة (National Partnership Council) لتقديم المشورة للرئيس حول علاقات العمال والإدارة، ولتعزيز وتطوير شراكات العمال والإدارة، وتقديم التوصية بإجراء تغييرات قانونية ضرورية لدعم مدخل تعاوني إصلاحي للعلاقات الفيدرالية العمالية. وطالب الأمر التنفيذي رؤساء الوكالات لبناء شراكات بين العمال والإدارة عن طريق تكوين لجان أو مجالس لدعم أجندة الإصلاح المنصوص عليها في مراجعة الأداء القومي (National Performance Review) (NPR). وطلب من رؤساء الوكالات ما يلي:

- العمل على انخراط العاملين وممثلي اتحادهم كشركاء بالكامل مع ممثلي الإدارة لتحديد المشكلات وإيجاد الحلول لتمكين الوكالة من تقديم خدمة أفضل للمراجعين ولرسالتها.
- تقديم التدريب لموظفي الوكالة الملائمين في طرق التراضي للحلول حول الخلافات.
- تقييم التقدم والتحسينات في الأداء التنظيمي نتيجة شراكات العاملين والإدارة.

وإن أهداف الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) وإدارة الرئيس كلينتون هو استبدال الثقافة العدائية التقليدية في خلافات العمل الفيدرالية، بثقافة تشجع الاحترام المتبادل، والشراكة والتعاون الموجه نحو الهدف (Reeves, 1997). وعلى كل، فإنه حدث عام (٢٠٠١م) وبمجرد أن تسلم الرئيس جورج بوش (George W. Bush) منصبه أصدر الأمر التنفيذي (١٣٢٠٣) الذي ألغى بموجبه الأمر التنفيذي للرئيس كلينتون وأمر بحل المجلس القومي للشراكات، ونقض جميع الأحكام، واللوائح والإرشادات، أو السياسات الخاصة بتنفيذ الأمر التنفيذي (١٢٨٧١) (Bush, 2001). وفسرت بدورها المديرة كي كولز جيمس (Director Key Coles James) من مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) الأمر التنفيذي (١٣٢٠٣) كما يلي:

> «عندما وقع الرئيس على الأمر التنفيذي (١٣٢١٠)، كان هناك تفكير في أن ذلك يعني نهاية التعاون بين العاملين والإدارة وكذا الاتصال في الحكومة الفيدرالية. وإنني اعتقد أن هذا خطأ. فهو - أي الرئيس - مدفوع بقناعته

بأن الشـــراكة ليست شــيئاً يمكن إصدار أمر فيه ... لكن، وحيث إن الوكالات ليس مطلوباً منها بعد الآن بناء شـــراكات مع الاتحادات، فإنها – أي الوكالات – يمكن تشـــجيعها لبنـــاء علاقات تعاونية بـــين العاملـــين والإدارة (James, 2002)».

وشـــرحت المديرة جيمس في مذكرتها إلى رؤســـاء المصالح والوكالات الفيدرالية، شرحت التزام مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) في العمل مع الاتحادات، ومنظمات الموظفين، ومع منظمات أخرى من أصحاب المصلحة في بناء علاقات تطوعية تعاونية في الخدمة الفيدرالية. وكتبت في أعقاب الهجمات الإرهابية في ١١ سبتمبر ٢٠٠١م، مركزة على الحاجة إلى بناء نظام متين للموارد البشـــرية في المصلحة الجديدة للأمن القومي (Department Of Homeland Security) حيث لا يغطي العمال قانون علاقات العمـــل الفيدرالي (انظر الفصـــل الثاني). وحتى تاريخه، لم تتم مراجعة منتظمة لأثر سياسة إدارة بوش (Bush) على تطوير علاقات العمل التعاونية.

ورغم أن السياســـة الفيدرالية قد انحســـرت من الجهـــود المهيمنة على علاقات العمال والإدارة التعاونية، فإنه تم اســـتخدام اللجان المشـــتركة مـــن العمال والإدارة (Labor Management Committees) (Lmcs) على مستوى الولاية والمحلية في جهد لتحقيق شـــراكة ناجحة في حل المشـــكلات. وإن اللجان المشتركة من العمال والإدارة (LMCs) ليســـت بديلاً في المســـاومة، لكنها توفر آلية في جهود تعاونية لحل نوعيات واســـعة من المشـــكلات، مثل الســـلامة في مكان العمل، ورقابة الجودة، والاتصالات. وأن اللجان المشـــتركة (LMCs) أنشئت بموجب عقد لتعالج قضية واحدة مثل الرعاية الصحية. ويوجد تمثيل مشترك في اللجان لكل من العمال والإدارة، لكن القرار الأخير تحتفظ به الإدارة.

ويعتبر المشرفون شخصيات رئيسية في إدارة برنامج حكومي في شئون الموظفين من منطلق أن لهم الصلة المباشرة الأكثر مع كافة صفوف العمال. وقد يكون الأثر الوحيد الأكثر إيجاباً هو أثر المساومة الجماعية على إدارة شئون الموظفين حيث يكون التركيز على إدارة العقود من قبل المشرفين. وإن بنود التحكيم في التظلمات هي الآن عادية جداً في القطاع العام، (انظر أدناه)، وأن المشرفين متوقع منهم أن يتفهموا شروط العقد، وأن يكونوا على مقدرة لمنع أي نزاع، وأن يعملوا على حل الصراعات المترتبة على التظلمات الرســـمية التي من المحتمل أن تهدم التعاون. ورغم أن هناك بعض التظلمات لا يمكن تفاديها، إلا أن كثيراً منها يولده جهل المشرفين والمدخل الاستفزازي من جانبهم.

وبالنسبة للمشرفين الذين لم يعتادوا على التعامل مع عقد تفاوضي، فإن وجود ممثلي (ضباط) - لو جازت الكلمة - الاتحاد أو النقابة قد يكون صدمة غير مريحة. فهم - أي الممثلون - قد تم انتخابهم من قبل عضوية الاتحاد وأنهم رصفاء المشرفين في عملية إدارة العقد. وأنهم بهذا الدور يكونون دائماً أكثر اجتهاداً وعناية من الإدارة ومكتب شئون الموظفين في الكشف عن سلبيات الإشراف، خاصة فيما يتعلق بالمتطلبات التعاقدية.

وإن موقع عمل الممثلين هو مكان العمل الذي يمارس فيه المشرفون مسئولياتهم، لذلك يمكن أن يكون للممثلين معرفة حميمة بنشاطات العمل والمشكلات التي تؤثر في الإدارة والعامل. وإنهم أحياناً يأخذهم الحماس ويكونون أكثر عدوانية نحو الإدارة إلى الدرجة التي يكون للمشرفين الحق في اعتبارهم «مصدر المشاكل». لكن الممثل المقتدر الذي يتميز بالوعي، يعتبر «حلاّل العقد» (أي قناص الحلول للمشاكل). وهو ذو قيمة بهذه الوضعية لكل من الاتحاد والإدارة. وإن التدريب الكافي لكل من المشرفين والممثلين مسألة ضرورية لتسيير علاقة حميمية في المساومة الجماعية. وإن جانباً مهماً للغاية في إدارة العقد هي العملية التي يمر بها حل التزامات حول تفسيرات العقد وأسلوب إدارته. وفي إجراء مثالي فإن التشريع الذي تمنح بموجبه السلطة يتطلب أن تحتوي جميع العقود آلية لحل الظلامات، وأن الآلية القياسية هي إجراءات تفاوضية للظلامات. وتصمم هذه الإجراءات لتكون نهائية، بمعنى أن النزاعات التي لا يمكن حلها من قبل الطرفين ترفع إلى طرف ثالث «محايد» أو حكم يتخذ قراراً نهائياً وملزماً. وهذا القرار النهائي ضروري بسبب أن لا أحد من الجانبين يتحمل أن يكون عاجزاً حيال صراعات مطولة ومبهمة، خاصة في كيفية تفسير أحد أجزاء أو جزء آخر من العقد. ورغم أن أحد الطرفين من المحتمل أن يصدم بقرار المحكّم، إلا أن ذلك على الأقل يوفر نهاية النزاع، ويجعل من السهل تجنب سوء الفهم مستقبلاً.

وإن تفسير التظلمات كما وردت في التشريع مهم جداً بسبب أن ذلك يقرر ماهية المسائل التي يمكن للموظفين التقدم فيها بتظلمات بموجب عملية تفاوضية مقابل النظام الذي تأسس بموجب قوانين ولوائح الخدمة المدنية. وإن لغة قانون الخدمة المدنية ذات عمومية شديدة، وإن التظلمات عرفت بأنها «أي شكوى حول الخدمة، أو تفسير أو تطبيق للاتفاقية التفاوضية، أو أي قانون، أو حكم، أو لائحة ذات أثر في أحوال عمل الموظفين»، وما لم تتفق الأطراف على استبعادها فإن ذلك يعني أن إجراءات التظلمات التي تم التفاوض حولها ويمكن استخدامها لمعالجة أمور سبقت تغطيتها بموجب عملية الاستئنافات القانونية. وليس بالمستغرب أن كثيراً من المديرين

يعترضون على التعريفـات العريضة (ذات الصيغة العمومية) للتظلمات؛ لأنهم يعتقدون أن ذلك يعرض الكثير من قرارات الإدارة للنقص حول مسائل في شئون الموظفين من قبل المحكّمين غير المعنيين بالذات بالمشكلات اليومية في إدارة منظمات وبرامج معقدة.

الخاتمة Conclusion:

توجد مسـألتان تثيران الاهتمام حول المساومة الجماعية، وذلك من منظور الإدارة الحكومية، ولهما أثر طويل المدى في مبدأ الجدارة وسلطة الإدارة وتصرفاتها. وعلى الرغـم من التخـوف الأول من التفاوض بعيداً عن الجـدارة والعمل على هدم قدرات الإدارة العامـة، يبـدو أن المسـاومة الجماعية لم تؤثر في أي منهمـا (الجدارة وهدم قدرات الإدارة). وإن المسـاومة الجماعية غالباً ما فرضت على المديرين العامين بأن يعملـوا في بيئات قانونية تقوم على صنع القـرار ثنائياً. ومثال جيد لذلك هو مدخل إدارة المنافسـة، أو التعاقـد الخارجي الذي نص عليه في قانـون علاقات العمل في ولايـة (هـاواي) (Hawaii). فقد أقامت ولاية (هاواي) مكتباً للمسـاومة الجماعية، وتحكمت في إدارة المنافسـة من مكتب حاكم الولاية بغرض مساعدة الحاكم في تنفيذ ومراجعـة العملية التي تدار في المنافسـة بين القطاعين العـام والخاص حول بعض الخدمـات الحكومية خلال إدارة عملية المنافسـة والمفاوضات التـي تتم بين الولاية والممثلين الحصريين في مسائل الأجور، وساعات العمل وشروط أخرى قابلة للتفاوض وشروط الخدمة. وإن مكتب هاواي للمساومة الجماعية وإدارة المنافسة يقوم بالتالي (The Hawaii Office of Collective Bareaining and Managed Competition):

١- يساعد الحاكم في وضع فلسفة الولاية حيال المساومة الجماعية الحكومية وإدارة عملية المنافسـة المشتركة للقطاعين العام والخاص حول الخدمات الحكومية، بما فـي ذلك ماهية الخدمات التي يمكن تقديمها بكفاءة أكبر وبفعالية، وباقتصاد مع اعتبار لكفاءة التكاليف ذات العلاقة.

٢- ينسق ويفاوض عملية إدارة المنافسة نيابة عن الولاية مع ممثلين حصريين من الموظفين العموميين المتأثرين، وكذا المقاولون بالقطاع الخاص (State of Hawaii, 2005).

وبالمقارنـة مـع الولايات حيث تنحصر المسـاومة الجماعية، أو حيـث لا توجد هذه المساومة، فإن هاواي (Hawaii) تطالب بعملية تفاوض بين الإدارة والاتحادات التي تمثل وحدات المساومة المتأثرة حين يتم النظر حول التعاقد خارجياً لخدمات الولاية مع القطاع الخاص. ويمثل مكتب المساومة الجماعية وإدارة المنافسة، الإدارة في هذه العملية.

وقد تكون المساومة الجماعية من خلال بعض الطرق، قد وفرت حماية لمبدأ الجدارة وروّجت لقضية الإدارة العامة المهنية. وإن الاتحادات، تاريخياً، كانت معترضة لنظم الرعاية، وأينما أنشؤوا علاقات المساومة الجماعية مع المخدمين الحكوميين، فإنهم تفاوضوا حول عقود تفعّل كثيراً في منع تعيينات نظام الغنائم مقارنة بالكثير من نظم الجدارة التي تميزت بالإدارة الضعيفة. وإن نظام الجدارة وتغطيته في ولايات مثل كاليفورنيا، ونيويورك، وميتشجان أمكن له البقاء جيداً مع المساومة الجماعية (California, New Yourk & Michigan) (Douglas, 1992, Elling, 1986). وبالنسبة لمقدرة الحكومة للعمل بفاعلية، وفي أحسن الأحوال هناك شاهد لدعم افتراض أن المساومة الجماعية قد شجعت على الأقل بعض الوكالات لاستخدام الموارد البشرية، وكذا الموارد المادية بكفاءة أكبر، وفي تطوير مهارات إشرافية أفضل. وعلى أسوأ الافتراضات، يبدو أن شروط العقود التي تم التفاوض حولها ليست عوائق بهذه الجدية مثل الأحكام والإجراءات التقليدية بالخدمة المدنية.

وفي معظم الإدارات التي لديها نظم للجدارة والمساومة الجماعية (نظم مزدوجة)، تمت الملاءمة في الأساليب بين الطرفين (الإدارة والاتحاد) وأن المساومة الجماعية قد حلّت مكان نظام الخدمة المدنية الذي تديره جهة واحدة، وذلك في مجالات مثل التعويض والتظلمات. وعلى كل، فإن مجالس ومصالح الخدمة المدنية لم تكن تحصر ذاتها في وظائف الاستقطاب للتعيين والامتحانات، كما تخوف البعض أصلاً من أن يكون ذلك هو المخرجات إذا ما أصبحت أجندة الاتحاد حقيقة. إنهم بوجه عام يحتفظون بسلطة وضع السياسة العريضة حول الترقيات، والتنقلات، والتخفيض في القوى العاملة (أي التنسيق مع الخدمة)، معايير الأداء، والتقييم، وتصنيف الوظائف، ومجالات أخرى ينظمها برنامج شئون الموظفين داخل الخدمة. وفي جميع هذه المجالات أو في كثير منها، من المحتمل أن تخضع الإجراءات المستخدمة لتنفيذ قوانين وسياسات الخدمة المدنية، لأحكام وشروط العقد. وعليه فإن سلطات وكالات الخدمة المدنية قد تلاشت بدرجة ذات مغزى، وأنه في عدد من الولايات مثل ولاية ويسكونسن (Wisconsin)، يطلب المشرع صاحب الصلاحية حول موظفي الولاية، بأن تأخذ العقود التفاوضية أسبقية على أحكام الخدمة المدنية في حالة وجود صراعات (Williams, 1994). وإن لدى بعض الولايات مثل ولاية كاليفورنيا ترتيبات بموجبها تكون الاتفاقيات التعاقدية ذات أسبقية في بعض الموضوعات (مثل الأجور، ساعات العمل، التأديب، والاستيداع (التنسيق مع الخدمة). وتسود العقود في ولايات أخرى

فقط في موضوعات قليلة مثل شــروط أمن الاتحاد. إن العقود في معظم الحكومات المحلية لا تلغي تلقائياً قوانين الخدمة المدنية، وإن الشروط التي يجرى التفاوض حولها والتــي تتعارض مع القانون الســاري يمكن أن تطبق فقــط إذا قامت الحكومة بتغيير القانون.

وإن الأثر الأكثر أهمية في المســاومات الجماعية في القطاع العام هو ذلك التحول في العلاقة بين المخدم والشــخص المســتخدم. وإن نظم الجدارة التقليدية بالخدمة المدنية تقوم على افتراض أن أحكام الإدارة في موقع العمل، تضع الشــروط الخاصة بالعلاقة بين المخدم والعامل الفرد. وبموجب المساومة الجماعية، فإن الإدارة مطالبة بالتفــاوض حول تلك الأحكام مــع منظمة أخرى هي اتحاد العمال أو رابطة الموظفين. وبتجــاوز المفاوضات الثنائيــة، فإن هاتين المنظمتــين تعملان علــى التنفيذ والإدارة المشتركة للأحكام أو القوانين كما تطبق على الأعضاء في وحدات المساومة. وبالنسبة لكثيــر من الموظفــين، هذا يعني أنهم قــد لا يتفاوضون فرادى في شــروط الخدمة، وأنه إذا تعاملت الإدارة مع هذه الشــروط على هذا المســتوى، تكون قد ارتكبت خطأ في مجال ممارســة العمل «غير العادلة»، وتكون بالنســبة للإدارة مشاركة موسعة مع قيادات منظمة الموظفين التي قامت لخدمة مصالح العامل. وبالنسبة لوحدات الموارد البشــرية، فإن المســاومة الجماعية قد فعلت الكثير لتحديدها بوضوح، إذ إن أعضاء فريق الإدارة مســئول عن تصميم وتنفيذ برامج علاقات العمل التي من شــأنها ترقية الأهداف والغايات الإستراتيجية لوكالاتهم.

نشرة:

قانون ولاية كاليفورنيا البديل:

إن أقســام دســتور الحكومة التي تســري فيما يلي والأحكام الســارية، واللوائح، والمعايير، والممارســات والسياسات التي تنفذ أقســام دستور الحكومة الواردة أنها بموجــب هذا مضمنــة في الاتفاقية. وعلى كل، إذا وجد أي شــرط آخر في هذه الاتفاقية يغير، وإذا كان في تعارض مع أي من أقسام دستور الحكومة أو أجزاء منه أو أي حكم، أو لائحة، أو معيار أو ممارســة، أو سياســة، تطبق هذه الشروط. إن أقسام دستور الحكومة الموضحة ... واردة في القسم (٣٥١٧) من قانون رالف ديلز (Ralph C. Dills Act).

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- هل للإدارة والعمال مصالح رئيسية متضاربة؟

٢- هـل ينبغـي للموظفين الحكوميين من غير المشـرفين أو المديرين، أن يسـمح لهم بالمساومة الجماعية مع مخدميهم؟

٣- هل ينبغي السماح لجميع الموظفين الحكوميين باستثناء الذين في خدمات ضرورية بالإضراب مثل رصفائهم بالقطاع الخاص؟

٤- هل ينبغي للموظفين بوحدة مساومة أن يدفعوا رسوم تمثيل إلى الاتحاد، وإن لم يكونوا أعضاء به؟

٥- هل حقاً يمكن تعايش المساومة الجماعية ومبدأ الجدارة عملياً؟

٦- هل تنظيم الاتحاد أو النقابة والمساومة الجماعية يجعل من الصعب على المديرين تحفيز العمال وإدارة الأداء بفاعلية؟

٧- هل ينبغي السماح للمشرفين بالمساومة الجماعية مع المخدمين الحكوميين؟

٨- هـل الخصخصة أو التعاقد الخارجي بشكل غالب ليس بإستراتيجية (لكسر اتحادات موظفي الحكومة.

المراجع :References

AFSCME (2005). «AFSCME Labor Links: Public Sector Collective Bargaining Laws.» Accessed http://www.afscme.org/otherlnk/weblnk36.htm (May).

Bush, George W. (2001). Executive Order-Revocation of Executive Order and Presidential Memorandum Concerning Labor-Mengement Partnerships. Washington, DC: The White House Accessed http://www.whitehouse.gov/news/releses/2001/02/20010221-1.html (February 17).

D'Alba, Joel A. (1979). "The Nature of the Duty to Bargain in good Faith," in Public Employment Relations Service, portrait of a Process Collective Negotiaions in Public Employement (Fort Washington, PA: Labor Relations Press).

Douglas, Joel M. (1992). "State Civil Service and Collective Bargaining: Systems in Conflict." Public Administration Review, Vol. 52, No. 1 (January-February).

Elling, Richard C. (1986). "Civil Service, Collective Bargaining and Personnel-Related impediments to Effective State Mangement: A Comparatvie Assessment." Review of Public Personnel Adminstration, Vol. 6, No. 3 (Summer).

Gershenfild, Walter J., and Gladys Gershenfild (1983). "The Scope of Collective Bargaining." In Jack Rabin, Thomas Vocino, Bartley W. Hildreth, and Gerald J. Miller (Eds.), Handbook of Public Personnel Adminstration and Labor Relations (New York: Marcel Dekker).

Gideon, Jacquelyn (1979). "The American Nurses Association: A Professional Model for Collective Bargaining." Journal of Health and Human Resources Administration, Vol. 2. No. 1 (August).

Hayford, Stephen L., William A. Durkee, and Charles W. Hickman (1979). "Bargaining Unit Determination Procedures in the Public Sector: A Comparative Evaluation." Employee Relations Law Journal (Summer).

James, Kay Coles (2002). "Memorandum for Heads of Departments and Agencies-Labor Management Relations." U.S. Office of Personnel Management, Washington, DC. Accessed http://www.opm.gov/lmr/LMR_memo.asp (June 21).

Love, Douglas (1966). ""Proposals for Collective Bargaining in the Public Service of Canada: A Further Commentary," in Gerald C. Somer (Ed.), Collective Bargaining in the Public Service Procerdings of the 1966 Annual Spring Meeting, Industrial Relations Association, Milwaukee, WI, May 6-7.

National League of Cities et al. v. Usery 426 U.S. 833 (1976). Portaro, Ron M. (1986). "Public-Sector Impasse Legislation: Is It Working?" Employeee Relations Law Journal, Vol. 12, No. 1 (Summer).

Reeves, T. Zane (1997). "Labor-Management Partnerships in the Public Sector," in Carolyn Ban and Norma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Managemtn: Current Concerns, Future Challenges (New York Longman), pp. 173-186.

State of Hawaii (2005). Hawwaii Revised Statutes, Chapter 89 A-1.

U.S. Department of Labor (2005a). "Union Members Summary." Bureau of Labor Statistics News, Washington, DC: U.S. Department of Labor. Accessed http://www.bls.gov/news.release/union2.nr0.htm (May 31).

____. (2005). "Major work stoppages in 2004." Bureau of Labor Statistics News, Wahington, DC: U.S. Department of Labor. Accessed http://www.bls.gov/cba (April 8).

U.S. General Accounitng Office (1991). Federal Labor Relations: A Program in need of Reform (Washington, DC), July.

Williams, Richard C. (1994). "Resolution of the Civil Service-Collective Bargaining Dilemma." American Review of Public Administration, Vol. 24, No. 2 (June), pp. 149-160.

Zack, Arnold M. (1972). "Impasses, Strikes, and Resolutions," in Sam Zagoria (Ed.), Public Workers and Public Unions (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall), pp. 101-121.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Bender, K. A., and R. F. Elliott (2003) Decentralised Pay Setting: A Study of the Outcomes of Collective Bargaining Reform in the Civil Service in Australia, Sweden, and the UK. (Ashgate, England; Burlington, VT: Shgate).

Brock, Jonathan, and David B. Lipsky (Eds.). (2003). Going Public: The Role of Labor-Managemtn relations in Delivering Quality Government Services (Champaign, IL: Industrial Relations Research Association).

Colosi, Thomas R., and Arthur E. Berkeley (1992). Collective Bargaining: HowIt Works & Why: A manual of Theory & practice (New York: American Arabitration Association).

Fernbach, Dan, and Jane R. Henkel (1994). A Survery of selected States Regarding Collective Bargaining Laws for State Employees & Experience Under Those Laws (Unpland, CA: DIANE).

Florio, James, and Jerry Abramson (1997). Working Together for Public Service: Report of the U.S. Secretary of Labor's Task Force on Excellence in State and Local Government Through Labor-Management Cooperation (Upland, CA: DIANE).

Kearney, Richard C. (Ed.) (1993). „Public Sector Labor Relations: Symposium." Review of Public Personnel Administration, Vol. 13, No. 3 (Summer).

Kearney, Richard C., and David G. Carnevale (2001). Labor Relations in the Public Sector, 3rd ed. (New York Marcel Dekker).

Mangum, Garth L. (1992). Labor Struggle in the Post Office: From Selective Lobbying to Collective Bargaining (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Najita, Joyce M., and James L. Stern (Eds.). (2001). Collective Bargaining in the Public Sector: The experience of Eight States (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Rabin, Jack (1994). Handbook of Public Sector Labor Relations (New York: Marcel Dekker).

Rhoades, Gary (1998). Managed Professional: Unionized Faculty & Restructuring Academic Labor (Albany: State University of New York Press).

Riccucci, Norma (1990). Women, Minorities and Unions in the Public Sector (Westport, CT: Greenwood).

Slater, Josehp E. (2004). Public Workers: Governmetn Employee Unions, the Law, and the State, 1900-1962. (Ithaca, NY: ILR Press).

الفصل الثامن

الموظفون الحكوميون - الحقوق والمسئوليات

Puplic Employees-Rights Adn Responsibilities

رغم أن إدارة شـئون الموظفين الحكومية لديها الكثير من التشابه مع نظيره بالقطاع الخـاص، خصوصاً أسـاليب الإدارة الملازمة لبعض الوظائف أو النشـاطات مثل تقييم الوظائف، تسـعير (تثمين) الوظائف، وتقييم الأداء، فإنه توجد أيضاً اختلافات جوهرية في الممارسـات بين القطاعين الاثنين. وإن كثيراً من هذه الاختلافات موطن في البيئة السياسية بالإدارة العامة. وإن ممارسات إدارة شئون الموظفين الحكومية تخضع للتدقيق العام (الحكومي)، وإن المسائل الحزبية ومسائل الرقابة السياسية هي دائماً في الأجندة، وتبرز اختلافات أخرى على كل حال من البيئة القانونية ذات التفرد لإدارة شئون الموظفين الحكومية. وسوف يركز هذا الفصل على تلك الاختلافات والطرق التي يعمل بموجبها القانون إدارة شـئون الموظفين الحكومية متميزة (بمعنى أنها مختلفة). وسـوف نرى أن كثيـراً من المميـزات القانونية المهمة جداً ترجع جذورها إلى تفسـيرات المحكمة العليا لدستور الولايات المتحدة. وسوف ننظر في هذا السياق إلى حقوق الموظفين الحكوميين بموجـب التعديلات، الأول، والرابع، والخامس والرابع عشـر والتوازن بين تلك الحقوق ومسـئوليات الموظفين. وسـوف يتم النظر أيضاً في المسائل القانونية، خاصة القوانين التي حدّت من المشاركة السياسية من جانب العمال الحكوميين.

الدستور والخدمة الحكومية (العامة) The Constitution And Public Employment:

إن إحدى السمات البارزة في الديمقراطية هي أن سلطة الحكومة محدودة. وحقاً، إن كثيراً من مواد دسـتور الولايات المتحدة صممت بالتحديد لتقييد سلطة الحكومة. ويوجد العديد من هذه القيود في التعديلات العشـرة الأولى، التي تعرف بشـكل آخر أنهـا ميثاق الحقوق، والتـي تم التصديق عليها أصلاً في عام ١٧٩١م لتقييد الحكومة بشـكل أفضل. وهنا نجد تقييداً بما في ذلك القيود على سـلطة الحكومة للحد من حريـة الكلام وإلـى الانضمام إلى تنظيـم Association (التعديل الأول)، وقيود على حق الحكومة في القيام بالتفتيش والمصادرة (التعديل الرابع)، وقيود أيضاً على سلطة الحكومة لحرمان أشـخاص من الحيـاة، والحرية، أو الممتلـكات، دون عملية قانونية لازمـة (التعديـل الخامس). وإضافة إلى ذلك فإن التعديل الرابع عشـر والذي تمت المصادقة عليه في عام ١٨٦٨م، طالب الولايات أن توفر عملية قانونية مناسـبة، الحد من سلطة الولاية لإنكار حق أي شخص في الحماية القانونية المتساوية، وأنها ترجمت لتطبيق شـروط أخرى بميثاق الحقوق في الولايات. وتوجد الكثير من القيود الأخرى المهمة على سـلطة الحكومة التي يمكن أن تكون في الدستور وبخاصة في التعديلات

العشـــرة الأوائل، لكننا ســـوف نلقي الضوء على القيود الموضحة سابقاً، إذ إن لدى كل منها أثراً مباشـــراً في العمليات اليومية في إدارة شئون الموظفين الحكومية المعاصرة. وليســـت هذه النصوص الدســـتورية فحسب تحد من ســـلطة الحكومة لتوجيه سلوك الأشـــخاص ضمن إدارتها عموماً، لكنها أيضاً تحد من الأســـلوب الذي تقوم الحكومة بموجبه كمخدم في توجيه موظفيها.

وبعبارة أخرى، فإن الموظفين الحكوميين يتمتعون بحقوق دستورية مهمة حين يلتحقون بالخدمة العامة، ونتيجة لذلك فإن النشاطات أو الأعمال المتوافرة لمديري شئون الموظفين فـــي القطاع العام محصورة في طرق محددة وبارزة. على كل حال، إن هذا الشـــرط هو نتاج لأحكام قانونية برزت منذ أعوام ١٩٥٠م وكانت علاقات المخدم والشخص المستخدم بالقطاع العام في أواخر أواســـط أعوام ١٩٥٠م، يســـيطر عليها المخدم، والذي كان حراً فـــي فرض كثير من الشـــروط على العمال التي ينبغي قبولهـــا للمحافظة على وظائفهم. وتاريخياً، قضت المحاكم أنه ليس للموظفين أي حقوق في الوظيفة تســـتند إلى الدستور. وهكذا، فإن تحديد شـــروط الخدمة يتمثل في أن المخدم الحكومي يمكنه أن ينكر - وقد فعل ذلك - حقوق العمال المدنية والسياســـية التي يتمتع بها عموماً أولئك الذين بالقطاع الخاص. ويمكن أن تعرض الوظائف أو أن يتم إنكارها تقريباً بموجب أي شروط تضعها الحكومة (Rosenbloom & Baily, 2003, P. 30). ومثال لذلك، وعلى ضوء هذه النظرة، فإن الموظفين الحكوميين ليست لديهم فعلياً أي حقوق في إجراءات إنهاء الخدمة وكما بررت المحكمة العليا ذلك في قضية بيلي ضد ريتشاردسون (Bailey V. Richardson, 1951). «ولا تنطبق عملية قانونية مناسبة إلا إذا كان الشخص قد انتزع منه شيئاً هو من حقه». ونتيجة لذلك، فإن موظفي الحكومة يمكن فصلهم دون تفســـير أو الســـماع للأقوال قبل إنهاء الخدمة. وإن الإعلان الكلاســـيكي في العام ١٨٩٢م والذي قال فيه القاضي هولمز (Justice Holmes) للأغلبيـــة: «إن مقـــدم العريضة قد يكون له حق دســـتوري للتحدث في السياســـية، لكن ليس لديه حق دســـتوري ليكون شرطياً». وهذا يلخص ذات الموقف تمامـــاً (Mc Auliffe V. Mayor of Bedford, 1892). وبشـــكل ملموس فإن وجهة نظر هولمز (Holmes) اســـتمرت تسيطر لـ(٦٠) ســـنة تالية، والتي كان خلالها مدى المراجعة القانونية لأعمال شـــئون الموظفين التي يتخذ فيها المديـــرون قراراً، محدوداً جداً. وكما كتب أحد المراقبين عام ١٩٥٥م، إنه من خلال التأكيد أنه لا يوجد حق دســـتوري للخدمة الحكومية، فإنه أيضاً يستشف من ذلك أنه يمكن ألا يكون هناك حق دستوري في الخدمة الحكوميـــة. ومن تعاقب الأحداث، بما أنـــه لا توجد ادعاءات جوهرية في التخديم، فإن الخدمة تمارسها الدولة بوصفها امتيازاً (Dotson, 1955, P. 87).

وعلى كل حال، أثيرت في بداية عام ١٩٥٠م مسائل جوهرية تتعلق «بمبدأ الامتيازات». فــإذا لم يكــن هناك حق في الخدمــة الحكومية، فتحت أي الظــروف يمكن إنكارها قانونياً؟ هل يمكن إنكارها لأن موظفاً أيّد سياســات اجتماعية بعينها مثل التمازج أو التكامل العرقي، أو أنه فشــل في الالتزام بالقيم الســلوكية المحلية مثل المواظبة على الذهاب للكنيسة بانتظام (للعبادة)؟ (Rosenbloom & Bailey, 2003, P. 30). وتحت قيادة محكمة وارين (Warren Court)، قامت القضائية الفيدرالية بإصدار سلسلة من القــرارات التي أدت إلى وقف العمل «بمبدأ الامتيــازات»، وبديلاً عنها طورت معياراً تطلب التوازن في مصالح الموظفين الحكوميين، والحكومة، والجمهور عموماً. ولما بدأ العمل بالمعيار الجديد يبرز، فإن عالم الإدارة ديفيد روزينبلوم (David Rosenbloom) لاحظ أنه تحت هذا المبدأ الجديد، «أينما كانت هناك مصلحة جوهرية، غير الخدمة بواســطة الدولة، مضمنة في فصل موظف حكومي، فإنه لا يمكن فصل هذا الموظف جزافاً ولا بدون إجراءات محســوبة لتقرير عما إذا كانت توجد هناك أســس شرعية» (Rosenbloom, 1971, P. 421)، وبهذا الأسلوب، قلصت المحكمة من تصرف الإدارة، وذلك بتوسيع الحماية والضمانات الدستورية للموظفين الحكوميين على كل مستويات الحكومة.

إجراءات العملية القانونية المناسبة Procedural Due Process:

إن أحد التغييرات الأكثر أهمية بالنســبة لعمال الحكومة، جاء من خلال سلســلة مــن قرارات المحكمة العليا ابتداء من أعــوام ١٩٧٠م حيث أكدت أن للعمال الحق في أن تكــون لهم ممتلكات ومصالح في الحرية في وظائفهــم مما يبرر الحماية بموجب البند المناســب للعملية في التعديلين الخامس والرابع عشــر من الدســتور. وحسبما عرفته المحكمــة، فإن «ممتلكات المصالح» تؤكد حين تعد الحكومة أنه بعد إكمال فترة التجربة بنجاح، فإن الفصل لا يتم إلا بســبب مشروع فحسب. وبمثل هذا الوعد، فإن الموظفين الحكوميين لديهم توقع معقول للخدمة المســتمرة بشرط أن يكتمل العمل وأن يؤدوه بشــكل مرضٍ. وإن أحد أعمدة نظم الجدارة التقليدية بالحكومة، بالطبع الأمن النســبي في الوظيفة، يقوم على فكرة أن الحكومة تنهي خدمة الموظفين فقط لســبب مشــروع. ونتيجــة لذلك، فإن في نظــم الجدارة التقليدية، لــدى الموظفين «مصلحة فــي الممتلكات» في الاســتخدام، وأنه يمكن فصلهم فقط حــين تتبع إجراءات العملية المناســبة، وذلك متروك للحكومة. بالطبع، أن تقدم مثل هذه الوعود أو أن تجمد تلك الأنواع من الوعود هي التي تؤكد مصلحة الممتلكات. وإن إصلاحات حديثة في ولايتي

جورجيا وفلوريدا (Georgia & Florida)، وفي مواقع أخرى تم استبعاد مثل هذه الوعود من كثير من الموظفين الحكوميين وذلك في محاولة تغيير استخدامهم لمبدأ «بحسب إرادة الإدارة» حيث يتم إنهاء الخدمة لأي سبب بشرط أنه ليس بالتحديد ممنوعاً بحكم القانون.

وتثار «مصالح الحرية» حين يتم إنهاء خدمة موظف حكومي بطريقة تهدم بها سمعة الموظف وأن حريته أو حريتها للحصول على عمل مستقبلاً تكون محدودة نتيجة لتلك السمعة. وتبرز هذه القضية حينما يرفع المخدم الحكومي تقارير سلبية، أو خلافاً لذلك، أن تكون هناك معلومات لا تمتدح تصرفات أو سلوك الموظف على الوظيفة تكون سبباً في إنهاء خدمته. وبموجب مثل هذه الأحوال، والتي يفترض أنها قد تكون عادية، فإن إجراءات إنهاء الخدمة لا تقدم بدون الدعوى المناسبة للوضع. وفضلاً عن ذلك، فإنه من المهم ملاحظة أن مصلحة الحرية تكون موجودة حتى بالنسبة للموظفين تحت التجربة أو غيرهم، مثل العمال الذين تنهى خدمتهم بحسب إرادة المخدم الحكومي، الذين ليس لديهم «مصلحة ممتلكات» في وظائفهم، لذلك فإنه يجب على المخدمين الحكوميين، إما أن يتحاشوا توصيل المعلومات التي من الممكن أن تهدم سمعة الموظفين المنتهية خدماتهم، أو أن يتأكدوا في جميع دعاوي إنهاء الخدمة، من أنه تم اتباع إجراءات الدعوى المناسبة.

وعرفت المحكمة من خلال سلسلة من القضايا بما في ذلك مجلس الحكام ضد روث (Board of Regents V. Roth, 1972) وبيري ضد سندرمان ١٩٧٢م (Perrry V. Sinderman) وآرنيت ضد كينيدي ١٩٧٤م (Arnett V. Kennedy) وبيشوب ضد وود ١٩٧٦م (Bishop V. Wood) فقد عرفت المحكمة الأحوال التي يمكن أن توجد فيها مصلحة الممتلكات والحرية وما هي معايير الدعوى المناسبة التي يمكن تطبيقها تحت ظروف محدودة. وكررت المحكمة العليا في قضية إضافية هي قضية مجلس التعليم في كليفلاند ضد لودرميل (Cleveland Board of Education V. Leudermill, 1985) حيث كررت أنه من حق الحكومة أن تقرر ما إذا كانت ترغب في تأسيس «مصلحة ممتلكات» لموظفي الحكومة، لكن ما إن تنشأ مثل هذه المصلحة، فإن إجراءات الدعوى المناسبة تصبح ضرورية، وظيفة المحكمة أن تقرر ما يطلبه الدستور بحسب شروط «الدعوى المناسبة». وقد رأت المحكمة في الحد الأدنى من العقلانية أن «الدعوى المناسبة» سوف تتطلب إفادة الموظف بسلوكه غير السليم في العمل قبل إنهاء خدمته، وأنه أو أنها ينبغي أن يمنح حق سماع أقواله قبل إنهاء الخدمة، وذلك لمنح الموظف

فرصة الاستجابة للاتهامات الموجهة ضده. وإن الغرض من إجراءات الدعوى المناسبة هو التأكد من توافر العدالة والإنصاف داخل المنظمة فيما يختص بإجراءات الفصل.

حرية الكلام والتعبير Freedom Of Speech And Expression:

وقد جاهدت المحكمة في مجال حرية التعبير لإحداث توازن بعناية لمصالح الموظفين الحكوميين ومخدميهم. وقد حكمت المحكمة في قضية بيكرينج ضد مجلس التعليم ١٩٦٨م (Pickering V. Board of Education) رغم أن الموظفين العموميين، غير مرغمين دستورياً للتنازل عن أحد الحقوق التي بدونها يتمتعون بوصفهم مواطنين للتعليق على «مسائل ذات اهتمام عام»، وإن الدولة لديها مصلحة بوصفها مخدماً في تنظيم كلام موظفيها الذي يختلف بدرجة كبيرة من حديث تمتلكه هي، وذي صلة بتنظيم كلام المواطنين عموماً. وبمعنى آخر إن ما ينبغي موازنته في كل حالة هو مصلحة الموظفين الحكوميين باعتبارهم مواطنين للتعليق على أمور تخص الرأي العام وأن جانب المخدم الحكومي هو توفير الخدمات للجمهور.

وإنه منذ قضية بيكرنج (Pickering)، طبقت المحكمة هذا التوازن كاختيار في عدد من القضايا، غالباً بالأقلية تعبر عن الرأي أن الأغلبية قد انحرفت نحو الاتجاه الخطأ. وعموماً، فإن محاكم بيرجر وريهنيكوست (Burger & Rehnquist) ذهبت إلى التمسك بموقف المخدم في الغالب الأعم أكثر منه بموقف الموظف، وأنهم كانوا مترددين لقبول أي شيء غير القضايا التي تتضمن ما يرونه قضايا دستورية جوهرية (بدرجة كاسحة). ومع ذلك فقد قدمت المحكمة إرشادات ذات وضوح نسبي خاصة بحرية الكلام للموظفين الحكوميين في قضية رانكن ضد مانفيرسف ١٩٨٧م (Rankin V. Mc Pherson). وتخص القضية شابة عمرها (١٩) عاماً، وهي موظفة تحت التجربة (Ardith Mc Pherson) تعمل في مكتب شرطة محلي (رانكن Rankin) في تكساس (Texas). وأنه مباشرة بعد محاولة اغتيال الرئيس رولاند ريجان (President Roland Reagan)، سمعت ماكفيرسون تبدي تعليقاً لزميل بقولها: «إذا ذهبوا إليه مرة أخرى، آمل أن يلحقوا به (آي يغتالوه)» (Rankin V. Mc Pherson, 1987, P. 381). وحين تم إبلاغ التعليق للشرطي رانكن (Rankin) قام فوراً بفصل ماكفيرسون (Mc Pherson). وقد أصدرت المحكمة حكمها في أن حق ماكفيرسون في التعديل الدستوري الأول في حرية الكلام قد انتهى، وأنه بهذا الفعل حددت المحكمة الأسلوب الذي بموجبه تتم مراجعة مثل هذه القضايا. ولاحظت المحكمة تحديداً أنه حتى لو كانت ماكفيرسون موظفة تحت التجربة، فإنها أيضاً تحتفظ

بحقوقها الدستورية. ورأت المحكمة بعقلانية أنه حين يكون كلام الموظف الحكومي في مسائل ذات اهتمام عام (والذي كان صحيحاً في قضية ماكفيرسون)، ولا يكون الكلام تخريبياً للنظام والعمليات العادية لمكان العمل (والذي أيضاً كان حقيقة في قضية ماكفيرسون)، فإن الموظف يجد الحماية الدستورية.

نشرة Bulletin:

«من قضية بيري ضد سندرمان (Perry V. Sinderman, 1972) يوجد انعدام لحق تعاقدي أو للخدمة الوظيفية، فإنه وحده يهزم دعوى المدعى عليه أن عدم تجديد عقده ينتهك حقه في حرية الكلام ... ورغم أن التوقع بالخدمة الوظيفية مسألة شخصية فإنه لا يجد حماية عن طريق إجراءات الدعوى المناسبة، وإن ادعاء المدعى عليه أن الكلية لها ديمومة وظيفية كحقيقة واقعية، يعني أن السياسة حول ديمومة الوظيفة تمنحه الحق في فرصة يبرهن فيها شرعية دعواه لديمومة الخدمة الوظيفية. وإن مثل هذا البرهان سوف يرغم الكلية لتمنحه فرصة لاستماع أقواله».

حرية الالتحاق بالمنظمات Freedom Of Association:

يحمي التعديل الأول للدستور أيضاً حق الموظفين الحكوميين في الانضمام أو عدم الانضمام إلى منظمات محددة. مثلاً، للموظفين الحق في عدم الانضمام لاتحاد، لكن في الحالات التي يسمح فيها القانون بالمساومة الجماعية، فإن الحكومة بوصفها مخدماً يمكنها أن تحدد اتحاداً أو نقابة بعينها بوصفها وكيلاً حصرياً للمساومة لمجموعة معينة من العاملين الحكوميين، وأنها - أي الحكومة - قد تطلب من الموظفين غير الأعضاء في الاتحاد دفع نصيب عادل من رسوم الاتحاد لدعم نشاطات الاتحاد في المساومة (Abood V. Detroit Board of Education, 1977). وعلى كل، فإن الموظفين غير الأعضاء في الاتحاد غير ملزمين للإسهام المالي لدعم نشاطات الاتحاد الحزبية السياسية (Chicago Teachers Union V. Hudson, 1986)، كما أنه من الثابت تماماً أن الموظفين الحكوميين غير مطالبين بالدعم أو بالانضمام إلى حزب سياسي بعينه وذلك كشرط للاستخدام أو للحصول على اعتبارات ذات مزايا جراء مختلف قرارات الاستخدام. وهناك قضيتان هما إلرود ضد بيرنز 1976 (Elrod V. Burns) وبرانتي ضد فينكل ١٩٨٠ (Branti V. Finkel) تخص موظفين فصلا من وظيفتيهما حين تغيرت قيادة الحزب في مكاتبهما، واعتبرا أنهما من الحزب السياسي «الخطأ».

وقــد تمت تســوية هذه القضية بإعــلان المحكمة أن الفصل لأســباب حزبية لا يكون مســموحاً به إلا حين تبرهن الحكومة أن الانتماء لحزب سياســي ضروري لأداء المهام الملازمــة للوظيفة، ومؤخراً في قضية روتان ضد الحزب الجمهوري في إلينوى ١٩٩٠ (Rutan V. Republican Party of Illinois) تمسكت المحكمة بأن المعيار نفسه ينطبق على أعمال شئون الموظفين الأخرى فيما يتجاوز إنهاء الخدمة بما في ذلك الترقيات، التنقلات، التنسـيق، الاســتدعاء للخدمة بعد التنســيق والتعيين (دانيال ١٩٩٢م) (Daniel, 1992).

حق الخصوصية The Right To Privacy:

يمنع التعديل الرابع لدستور الولايات المتحدة الحكومة من إجراء «أي تفتيش أو مصادرة غيــر معقولة». حين تطبق الحكومة القانون في الحالات الإجرامية، فإن تصريحاً قضائياً يقــوم على الســبب المحتمل، أو في الحالات التي يكون فيهــا الحصول على التصريح غير عملي، فإنه لا بد من وجود اشــتباه معقول أن عملاً إجرامياً قد حدث. في هذه الحالات يكون التصريح مطلوباً قبل التفتيش أو المصادرة (Rosenbloom & Bailey, 2003, P. 35). لكــن، ما هو المطلــوب حين تكون الحكومة بوصفها مخدماً، تســعى لتفتيش الموظفين الحكوميين، أو محيط عملهم؟ لقد حكمت المحكمة العليا في العام ١٩٨٧م، في قضية أوكونــور ضد أورتيجــا (O' Connor V. Ortega) أن الموظفين الحكوميين يحتفظون بحقوقهم بموجب التعديل الرابع، خصوصاً حين يكون لدى الموظف توقعات معقولة في حقه في الخصوصية (Rosenbloom V. Bailey, 2003, P. 35). ومن ثم فإن تفتيش مكتب الموظف، والطاولة، والدواليب، والخزائن، يكون مسموحاً به فقط في حالة وجود اشــتباه معقول بأن الموظف يقوم بفعل ضار. وإن التفتيش الروتيني والاشتباهات غير المعلنة لتلك الأماكن أو الأشــياء «الســابق ذكرها» غير مسوح به. ويخضع لذات المنع، تفتيش ملابس الموظف وممتلكاته الشخصية.

وتم التركيز على هذه المســألة في العام ١٩٨٠م حين قامت الحكومة بشــكل متزايد بتطبيق البرامج ضد المخدرات، وهي تطالب بالفحص العشــوائي والإجباري للمخدرات فــي الموظفين الحكوميين. وحدث في العام ١٩٨٩م فــي قضية اتحاد موظفي الخزينة الوطنية ضد فون رآب (The National Treasury Employees Union V. Von Raab)، أن المحكمة تمســكت ببرنامج كشف بالأشــعة عن المخدرات مما يتطلب فحص البول لجميع موظفي خدمة الجمارك الذين سعوا للنقل أو الترقية لوظائف لها ارتباط مباشر بتحريم المخدرات، أو تتطلب أن يحمل الموظف أسلحة نارية. وقد رأت المحكمة أنه من

المنطق أن مصلحة الحكومة في المحافظة على قوة عاملة ذات ارتباط بتلك النشاطات، بمعنى أنها خالية من تأثير مخدرات غير قانونية، إن مصلحة الحكومة تفوق مصلحة الموظف في الخصوصية، ونتيجة لذلك فإن موظفي الحكومة الذين يعملون في وظائف ذات ارتباط بالسلامة العامة، وخصوصاً أولئك الذين يحملون أسلحة نارية، بالإمكان إخضاعهم لاختبارات المخدرات حتى لو لم يكن هناك اشتباه للأفراد بأنهم ربما استخدموا مواد غير قانونية، أما الموظفون الآخرون، الذين لا يشغلون وظائف ذات علاقة بالسلامة العامة، من الممكن عدم إخضاعهم دستورياً لاختبار المخدرات، وذلك في حالة انعدام اشتباه في الفرد.

المساواة في الحماية أمام القانون Equal Protection Of The Laws:

إن الحماية المتساوية في القوانين أمر مطلوب بوضوح بالتعديل الرابع عشر من الدستور، وأنه منذ قرار المحكمة في قضية بولينج ضد شارب عام ١٩٥٤م (Bolling V. Sharpe)، ضمن في التعديل الخامس. وفي الواقع، تنشأ قضايا الحماية المتساوية حين تقوم الحكومة بوضع حدود تمييز بين الأفراد. وفي معظم الحالات، تطبق المحكمة أحد المعيارين حين تراجع أعمال الحكومة التي تخلق مثل هذا التمييز أو التصنيف. ويطالب المعيار الأول فقط وجود أساس عقلاني للتمييز بين الأفراد. وبكلمات أخرى يجب أن تكون هناك علاقة رشيدة بين التمييز المفروض وغاية حكومية شرعية. وأن المطلب القاضي أن يكون المدرسون في المدارس الحكومية من حملة درجات الكليات، والترخيص من الولاية يستوفي شرط الاختبار بسبب أن هناك ارتباطاً بين هذا الشرط ومشروعية هدف الحكومة في التأكد من أن المدرسين أكفاء نسبياً. وبموجب معيار قاعدة «العقلانية»، فإن عبء التدليل على ذلك، يقع على أولئك الذين يتحدون تصنيف الحكومة لتوضيح أن عمل الحكومة الذي خضع للتحدي لا يخدم غرضاً شرعياً، أو في حالة أن هناك غرضاً شرعياً، فإن التصنيف ليس ذا ارتباط عقلاني لتحقيق ذلك الغرض. وإن هذا المعيار يطبق عادة في مراجعة حالات التمييز مثل تلك المرتبطة بقوانين إدارة الأعمال أو الترخيص، أو أشكال أخرى من القوانين الاقتصادية والاجتماعية التي لا تتضمن قضايا خاصة بالعرق الإثني أو الحقوق الأساسية (Grosman & Wells, 1988)، ويتطلب المعيار الثاني في مراجعة المساواة في الحماية يتطلب مستوى مرتفعاً من الفحص يعرف عادة بالفحص الدقيق الذي طبق في العادة حين تكون عمليات التصنيف من قبل الحكومة بالحد من الحريات الأساسية أو الحقوق أو الدفع بالتمييز القائم على العرق أو

الأصـــل الوطني. وبموجب الفحص الجاد، فإن العـــبء يقع على الحكومة للدفاع عن صلاحية التصنيفات أو التمييز الذي فعلته، وذلك باســتدلالها أن ذلك يخدم مصلحة حكوميـــة ضاغطة وأنـــه - أي التمييز - فُصِّل بتضييق شـــديد بحيث لا تكون هناك بدائـــل تحقق تلك المصلحة التي هـــي أقل تقييداً على مصالح أو حقوق أطراف أخرى قد يتأثرون بهذه التصنيفات. ونتيجة لذلك فإن القوانين التي تمت مراجعتها بموجب الفحـــص الجاد، أكثر قابلية للاختراق من القوانين التـــي تخضع فقط للمعيار القائم على الرشد.

ومتـــى كانت التصنيفات تخص التمييز بين الجنس (ذكر أو أنثى) فإنه يتم الوصول إلى أرضية وسط بين المعيار القائم على الرشد، والفحص الجاد. وبلغة المحكمة، فإن التمييز في الجنس (ذكر أو أنثى) «شـــبه مشـــتبه فيـــه» (Quasi Suspect). ويتم في مثل هذه الحالات، مراجعة على مســتوى متوســط، تتطلب أن تكون التصنيفات ذات ارتباط قوي بأهداف حكومية مهمة. وحدث في السنوات الأخيرة أن حالات الحماية المتســاوية التي كانت ذات علاقة مباشـــرة قوية بإدارة شـــئون الموظفين الحكومية قد تضمنت برامج نشاطات إيجابية تشمل التمييز/الأفضليات القائمة على العرق. وعلى الرغم من الإطار التحليلي العام الذي تم تطويره في مجال مراجعة الحماية المتساوية، فقد ناضلت المحكمة العليا على كل حال لتقرير المســتوى المناســب لمراجعة النشـــاط الإيجابي. ويقوم النشـــاط الإيجابي بداهة حول الأفضلية برسم خط تمييز قائم على الجنس، ولهذا الســـبب فإن بعض أعضاء المحكمة تمسكوا دائماً بأن مثل هذه البرامج يجب أن تخضع للفحص الجاد متى ظهرت معارضة لها تنطلق من أســـاس دســـتوري. وناقشـــت سلطات قضائية أخرى، أن المستوى المتوسط للمراجعة الذي يطالب أن مثل هـــذا التمييـــز يجب أن يرتبط بشـــكل قوي بمصالح حكومية مهمـــة أكثر منه مصالح ضاغطة، هو المعيار المناسب بســـبب أن التصنيفات في النشاط الإيجابي هي معتدلة بالضـــرورة. وبحلول منتصف أعوام ١٩٩٠م فقد انتصر المدافعون عن الفحص الجاد وكان من الضروري أن يقوم التمييز العرقي الموجود في برامج الحكومة في النشـــاط الإيجابـــي بحيـــث ينبغي أن يتم النظر إليه. وأنه يخـــدم مصلحة ضاغطة وأن يفصل بتدقيق شـــديد ليقابـــل تلك المصلحة الضاغطة. وفي إطار الاســـتخدام، فإن حالات التمييز الســـابقة من جانب الحكومة باعتبارهـــا مخدماً تضمنت ما قد يوفر مصلحة ضاغطة بشـــكل كاف لمثل هذا البرنامج. وإن إســـتراتيجيات النشـــاط الإيجابي التي تطالـــب بإبقاء الموظَّفين من الأقليات الذين هم دون المناصب العليا، وتنســـيق أكثر من الموظفين الكبار الذين هم ليســـوا من الأقليات، أو البرامـــج التي تتضمن «أفضليات» لمجموعـــات الأقليات من غير المتوافرين في ســـوق العمل الذي يتم عادة الاســـتقطاب

منه، إن هذا – كما ستتم مناقشته لاحقاً في الفصل التاسع – لن يصمد أمام الفحص الدستوري (.Wygant V. Jackson Board of Education, 1986, City of Richmond VJA) (Croson Company, 1998) وقد حدث مؤخراً، أن المحكمة حكمت أن اختلاف مجموع الطلبة (١٩٩٨م) هو مصلحة ضاغطة بقدر كاف لبرنامج نشاط إيجابي تفضيلي لنظم الدخول في كليات وجامعات حكومية، لكن يبدو أنه من غير المحتمل أن تجد المحكمة أن الاختلاف وسط القوى العاملة يعتبر أيضاً مصلحة حكومية ضاغطة بذات القدر. وأيضاً، وحتى تاريخه، فإن المحكمة لم تقرر أبداً دستورية تفضيل النساء في النشاط الإيجابي (انظر الفصل التاسع في هذا الكتاب).

موازنة بين الحقوق والمسئوليات A Balance Of Rights And Responsibilities:

لقد عملت المحكمة في جميع القضايا التي تم شرحها في هذا الفصل عملت المحكمة على إجراء موازنة بين مصالح الموظفين في التمتع بالحقوق الدستورية ومصلحة المخدم الحكومي والجمهور، وذلك في تأسيس والمحافظة على قوة عاملة حكومية منتجة. وإنه خلال الـ(٥٠) سنة الماضية، فإن المحكمة العليا خلال سعيها لإحداث ذلك التوازن، قد أفرغت أو حصرت عن قصد سلطة الحكومة باعتبارها مخدماً في عدة مجالات في علاقات الاستخدام. وإن الموظفين الحكوميين لم يعودوا يطالبون بأداء قسم الولاء العريض العمومي بإفراط، وإن حريتهم بالانضمام للتنظيم السياسي لا يمكن الحد منه بطريقة جزافية وتغطيات مانعة ضد العضوية في أحزاب سياسية بذاتها، أو أي منظمات أخرى في هذا الشأن. وإن الموظفين تحديداً لهم حقوق في عملية مناسبة في إجراءات إنهاء الخدمة، وإن لهم ضمانات في الحرية من أي تفتيش أو مصادرة غير معقولة. وبالمثل، فإن العمال يتوقعون حماية متساوية من القوانين، وإن أي تمييز يفصل بينهم على أساس العرق، إذا رفع إلى المحكمة، سوف يخضع لفحص قضائي يتسم بالصرامة الأكثر. وعلى المخدم أن يتوقع بالمقابل ولاء وثقة جيدة وعملاً ذا كفاءة وفاعلية من الموظفين الحكوميين.

النشاط السياسي للموظفين الحكوميين Political Activites Of Pblic Employees:

إن واحداً من أكثر الحقوق الأساسية للمخدمين الحكوميين هو حقهم في توقع أن موظفيهم سوف يديرون أنفسهم – لو جاز التعبير – بطريقة حيادية في مجال

السياســـة. وإن القوانين التي تؤسس نظم الجدارة تتطلب عادة مثل هذه الحيادية من القوى العاملة الحكومية. ولكن لتقوية ذلك المبدأ، فإنها ممارسة قائمة منذ أمد بعيد بالولايات المتحدة للحد من النشاطات السياسية لموظفي الحكومة. وتشمل النشاطات المحظورة الترشيح لمنصب انتخابي والعمل بنشاط في الحملات الانتخابية للمرشحين. وإن الغرض من فرض هذه القيود في تشريع الحكومة الفيدرالية والولائية هو تسهيل الحياد السياســـي للقوة العاملة الحكومية، وذلك بمنع الابتـــزاز الحزبي للقوة العاملة الحكومية. وإن القيود على النشـــاط السياســـي لاقت تحدياً منتظماً في المحاكم على أســـاس أنها - أي القيود - غير دستورية، لكن هذه القيود استمرت كما هي ولم يؤثر عليها نسبياً الفحص القضائي. ومن ثم فقد حكمت المحاكم الفيدرالية أن القيود على السلوك السياسي للموظفين الحكوميين مسموح بها لتحسين حماية مصلحة الحكومة والجمهور في إطار خدمة مدنية ذات حياد سياسي.

وإن أفضل التشريعات القانونية المعروفة في هذا السياق هي قوانين هاتش ١٩٣٩م و١٩٤٠م (Hatch Acts). فقد صدر الأول (١٩٣٩م) على الأقل جزئياً، بســـبب تخوف الكونجرس من أن الرئيس روزفلت (President Roosevelt) كان يبني قاعدة سياسية قوية في البيروقراطية الفيدرالية، وذلك بتوظيف أعداد كبيرة من الأفراد بدون منافسة ليعملـــوا في الخدمة غير المصنفة، ويتم فيما بعد توســـيع نظام الجدارة ليســـتوعبهم فـــي وظائفهم ووكالاتهـــم. وينطبق قانون هاتـــش ١٩٣٩م (Hatch ACT) على معظم العاملين في الجهاز التنفيذي الفيدرالي، لكنه يستثني الرئيس ونائب الرئيس، ورؤساء ومســـاعدي الرؤســـاء للمصالح التنفيذية، وأعضاء موظفي البيت الأبيض، والموظفين الذين يقررون السياســـة القوميـــة، ويتم تعيينهم من قبل الرئيـــس وتأكيد من مجلس الشيوخ (Senate). وإن المسئولية الرئيسية لتطوير وتطبيق الأحكام واللوائح الضرورية لإنفـــاذ القانون كلفت بها لجنة الخدمة المدنيـــة للولايات المتحدة (CSC) ومكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) بعد قانون إصلاح الخدمة المدنية لسنة ١٩٧٨م.

وتم توســـيع دائـــرة تطبيق قانون هاتـــش (Hatch ACT) في عـــام ١٩٤٠م ليغطي موظفي الولايات والمحليات الذين خدمتهم الأساسية ذات علاقة بأي نشاط يموّل كلياً أو جزئيـــاً بقروض أو منح من الولايات المتحـــدة. وفي وقت لاحق، وفي تعديل لقانون الحملة الفيدرالية لســـنة ١٩٧٤م ســـمح للعاملين بالولايات والمحليات بالاشـــتغال في نشـــاطات سياســـية حزبية معينة (مثل اجتذاب الأصوات في الانتخابات الحزبية وأن يكونوا مندوبين في مؤتمرات الحزب) هذا إن لم تمنعهم من ذلك قوانين الولاية.

ويمنع قانون هاتش (Hatch ACT) «استخدام سلطة الموظف ونفوذه بغرض التدخل في الانتخاب أو التأثير في النتيجة»، وفي حالة الموظفين الفيدراليين، يمنع القيام بأي دور نشـط في الإدارة السياسـية، أو في الحملات السياسـية. وبالنسبة للموظفين الفيدراليـين فإن أقصى عقوبـة في انتهاك القانون هي الاسـتبعاد من الخدمة، وأن العقوبـة الأقل هي الإيقاف عن العمل بدون راتب لمدة (٣٠) يوماً. وبخصوص العمال بالولاية والمحلية، فإنه إذا وجدت لجنة الخدمة المدينة (وبعد ١٩٧٨م، مكتب إدارة شئون الموظفين) أن تجاوز القانون قد حدث، فقد قررت عما إذا كان الفصل أو الاستبعاد له ما يبرره. فإذا أوصت لجنة الخدمة المدينة (CSC) بالفصل لكن المخدم الحكومي في الولاية أو المحلية لم يلتزم، فإن الوكالة الممولة مطلوب منها أن توقف المنحة أو القرض بمبلغ يساوي راتب سنتين للموظف المعني، أي الذي تقرر فصله.

وقد تمسـكت المحكمة العليا بدسـتورية قانون هاتش (Hatch ACT) وتعديله في العام ١٩٤٠م ليغطي موظفي الولاية والمحلية في قضيتين هما عمال الحكومة المتحدون ضد ميتشل (United Public Workers V. Mitchell 1947) وقضية حملة أوكلاهوما ضد لجنـة الخدمة المدنية للولايات المتحـدة (Oklahoma V. United States Civil Service Commission). وأكـدت المحكمـة موقفها في العـام ١٩٧٣م حين رفضت حكماً لمحكمة فيدرالية لمقاطعة قررت فيه أن القانون (هاتش Hatch) غير دسـتوري بسـبب أنه عمومي وليس محدداً بدقة «وقادر على الاكتسـاح وعدم التطبيق بعدالة». وفـي قرارها (٦إلى٣) الخاص بقضية الخدمة المدنيـة للولايات المتحدة ضد الاتحاد الوطني لناقلي الخطابات (Uited States Civil Service Commission V. National Association Of Letter Carriers Afl-C10) وجدت المحكمة أن ليس هناك عمومية لحـد محتوم حول القانون. وأن الغالبية (من أعضاء المحكمة) ذهبوا للقول إن قوانين الخدمة المدنية وضعت بتعابير يمكن للشـخص العادي ممـن لديه إدراك عادي كاف يمكنه أن يفهم ويلاحظ، ودون تضحية للمصلحة العامة، أنها ليست مبهمة دستورياً.

والمناهضـون لقانون (هاتش) حينذاك اتجهوا سـوياً نحـو الكونجرس وراء علاج تشـريعي. وأصدر الكونجرس في العام ١٩٧٦م قانوناً يسـمح للموظفين الفيدراليين بأن يقوموا بدور في الحملات الانتخابية وأن يسعوا للترشيح أو الانتخاب لأي منصب. وقـام الرئيس فورد (President Ford) بإلغاء هذه الخطوة وإحباط أي محاولة أخرى تالياً من الكونجرس لإصدار مثل هذا القانون حتى عام ١٩٩٣م. ووقع الرئيس كلينتون (President Clinton) فـي أواخر عام ١٩٩٣م على تعديلات إصلاحية لقانون هاتش ١٩٩٣م (Hatch ACT (Reform Amednments of 1993، وسـمحت هذه التعديلات

التي تم نفاذها في العام ١٩٩٤م لمكتب إدارة شـئون الموظفين (OPM) أن يصدر لوائح حول النشـاطات السياسية التي الغرض منها هو تنفيذ سياسة الكونجرس «بأنه ينبغي تشـجيع الموظفين الفيدراليين ليمارسـوا بالكامل، وبحرية ودون خشية من العقاب أو اللوم، وإلى المدى الذي لا يمنعه صراحة القانون، ليمارسوا حقهم في المشاركة أو عدمه في العمليات السياسية للأمة» (U. S. Office of Personnel Management, 1998).

هـذا وتعالج القرارات الهادفة لمكتب إدارة شـئون الموظفـين الصادرة في أوائل ١٩٩٨م تعالج فئتين عريضتين من الموظفين الفيدراليين: (١) أولئك الذين يسـكنون في مجمعات معينة بذاتها أو فروع أقسام سياسية تقع في ولايتي ميرلاند وفيرجينيا (Maryland & Virginia) وبالجوار المباشر لمقاطعة كولومبيا (District of Columbia)، أو في مجموعات أخرى حيث الغالبية من الناخبين المسجلين هم عمال فيدراليون، (٢) أولئك الذين يعيشون في المقاطعة وأماكن أخرى.

وإن أولئـك الذيـن في الفئة الأخيرة، باسـتثناءات معينة، فإن التعديلات تسـمح الموظفين الفيدراليين للمشاركة في الحملات السياسية وأن يرشحوا أنفسهم للمناصب غيـر الحزبية، مثل مجالس المـدارس. لكنهم ممنوعون على كل حال، من الترشـيح لمناصب حزبية سياسـية «وممنوعون من جذب، أو قبول أو استلام تبرعات سياسية». وبالنسـبة للفئـة الأولى فإنه إذا قرر مكتب إدارة شـئون الموظفـين (OPM) «أنه إذا كانت المصلحة السكنية للموظفين تقتضي السماح لهم المشاركة في الانتخابات المحلية لمنصب حزبي سياسـي، فإنه يجوز لهم ذلك الترشيح باعتبارهم مرشحين مستقلين». كما أنه مسـموح لهم «بجذب، وقبول، أو اسـتلام إسهامات سياسية شخصياً أو نيابة عن مرشح مستقل لمنصب حزبي ..» وهناك استثناءات أخرى من القانون تعطي عمالاً فيدراليين آخرين - بما في ذلك السماح لهم لجذب واستلام خدمات تطوعية لأنفسهم بدون تعويضات لأشـخاصهم، أو نيابة عن مرشحين مستقلين لمناصب حزبية سياسية وعموماً أكثر من ذلك - «أن يقوموا بدور نشط في أعمال سياسية ملازمة للانتخابات لمنصب حزبي محلي وفي إدارة الحملات للمرشـحين للانتخابـات للمناصب المحلية السياسـية ... لكن فقط بصفة مرشح مسـتقل أو نيابة عنه أو في تعارض مع مرشح مستقل» (U. S. Office of Personnel Management, 1992, P. 4560).

وإن الموظفـين الفيدراليين من كلا الفئتين ليس مسـموحاً لهم (١) أن يكونوا ممثلين لحزب سياسـي لمنصب حزبي، (٢) اسـتقطاب الإسهامات للمرشـحين الحزبين، (٣) واسـتلام إسـهامات سياسـية أو خدمات تطوعية من المرؤوسـين، أو(٤) المشاركة في

نشـــاطات سياســـية وهم على رأس العمل، «وحينما يرتدون الزي الرسمي أو العلامة أو الشارة التي تعرف بالوكالة التي يعملون بها» أو إذا «هو أو هي كان في أي غرفة أو مبنى لأداء المهام الرسمية شخص مستخدم أو أنه يشغل منصباً في حكومة الولايات المتحدة». (U. S. Office of Personnel Management, 1998, P. 4559).

وإن معظم حكومات الولايات والمحليات أيضاً، وبدرجات متفاوتة، تمنع موظفيها من النشاطات السياسية. وقليل منها له قوانين أكثر منعاً من قانون هاتش (Hatch ACT) المعدّل، فالقوانين مثلاً قد تمنع الإســـهامات التطوعية ولا تســـمح للعمال بالتعبير عن آرائهم الحزبية علناً. وإن النمط على مســـتوى الولاية هو غالباً ما يســـمح بنشاطات الحملـــة العامـــة عندما لا يكـــون في العمـــل. وإن قرابة الثلثين يســـمح لموظفيهم أن يكونوا مرشـــحين لانتخابات حزبية، لكن لا يوجـــد إجراء موحد على صعيد الولايات. (Thurber, 1993, PP. 45-46)، وينطبق الخلاف نفسه على المستوى المحلي.

الخاتمة Conclusion:

يتمتـــع الموظفون الحكوميون اليوم بمجموعة من الحقوق المؤصلة بقيود دســـتورية في ممارسة السلطة الحكومية. والقيود الدستورية تحد الحكومة من حرية الكلام أو التنظيم مثلاً، وهذا يعني أن الموظفين الحكوميين هم غالباً محميون من العمل المضاد الذي يكون بمبادرة اســـتجابة لآراء عبروا عنها أو منظمات التحقوا بها أو فشـــلوا في الانضمام إليها. والأهم، أن الدســـتور يقيد نشاط الحكومة لا نشاط شركات القطاع الخاص، وأن هذه الحقوق لا تتأتى للموظفين في القطاع الخاص إلا إذا كانوا تحديداً يشملهم شروط العقد، وبهذا المعنى فإن الموظفين الحكوميين يحتلون مركزاً خاصاً بين العمـــال في القوى العاملة الوطنية. ومقابـــل ذلك فإن الحكومة تتوقع، ولها الحق في ذلك، أن تطالب بقوة عاملة ذات كفاءة، وفاعلة، وذات حياد سياسي.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- هـــل وجود حقوق دســـتورية للموظفين الحكوميين يســـاعد على تحســـين أو خلق معوقات لنوعية أو جودة الخدمة العامة؟

٢- هـــل يطالب الموظفون الحكوميـــون أن يمنحوا إجازة بدون راتب إذا رغبوا في ذلك للدخول في منصب انتخابي؟ وأنه إذا تم انتخابهم، هل هم مطالبون للاســـتقالة أو التقاعد؟

المراجع :References

Abood V. Detroit Board of Education (1977). 431 U.S. 209.

Arnett V. Kennedy (1974). 416 U.S. 134.

Bailey V. Richardson (1951). 431 U.S. 918.

Bishop V. Wood (1976). 426 U.S. 431.

Board of Regents V. Roth (1972). 408 U.S. 564.

Boling V. Sharpe (1954). 347 U.S. 497.

Branti V. Finkel (1980). 445 U.S. 507.

Chicago Teachers Union V. Hudson (1986). 475 U.S. 292.

City of Richmond V. J.A. Croson Company (1989). 488 U.S. 469.

Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985). 470 U.S. 532.

Dotson, Arch (1955). «The Emerging Doctrine of Privilege in Public Employment.» Public Administration Review, Vol. 15, No. 2 (Spring), pp. 77-88.

Daneil, Christopher (1992). «Constitutionalizing Merit? Practical Implicatios of Elrod, Branti, and Rutan.» Review of Public Personnel Administration, Vol. 12, No. 2 (January-April), pp. 26-34.

Elrod V. Burns (1976). 427 U.S. 347.

Grossman, J. B., and R. Wells. (1988) Constitutioanl Law and Judicial Policy Mading (New York: Longman).

McAuliffe V. Mayor of New Bedford (1892). 155 Mass. 216, 29 N. E. 517.

National Treasury Employees Union V. Von Raab (1989). 489 U.S. 656. Oklahoma V. United States Civil Sevice Commission (1947). 330 U.S. 127.

O>Connor V. Ortega (1987) U.S. 709.

Pery V. Sinderman (1972). 408 U.S. 593.

Pichering V. Board of Education (1968). 391 U.S. 563

Rosenbloom, David H. (1971). «Some Political Implications of the Drift Toward a Liberation of Federal Employees.» Public Adminstration Review, Vol. 31, No. 4 (July-August). Pp. 42426.

Rosenbloom, David H., and Margo Bailey (2003). «What every Public Personnel Manager Should Know About the Constitution,» in Steven W. Hays and Richard C. Kearney (Eds.), Public Personnel Administration: Problems and Prospects, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).

Rutan V. Republican Party of Illinois (1990). 497 U.S. 62.

Thurber, Karl T., Jr. (1993). "Big, Little, Littler: Synthesizing Hatch Act-based political activity legislation reseach." Review of Public Personnel Administration, Vol. 13, No. 1 (Winter), pp. 38-51.

United States Civil Service Commission V. National Association of Letter Carriers, AFL-CIO (1973). 413 U.S. 548.

United Public Wokers V. Mitchell (1947). 330 U.S. 75.

U.S. Office of Personnel Management (1998). "Political Activity: Federal Employees Residing in Designated Localities." Federal Register, Vol. 63, No. 20 (January 30), pp. 4555-4560.

Wygant V. Jackson Board of education (1986). 476 U.S. 267.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Deskbook Encyclopedia of Public Employment Law, 15th edition (Malvern, PA: Center for Educaion and Employment, 2005).

Rosenbloom, David H., and Rsemary O'Leary. (1997) Public Administration and Public Law, 2nd ed. (New York: Marcel Dekker).

الفصل التاسع

مقاومة أنماط تاريخية من التفرقة

Combating Historical Patterns Of Discrimination

إن تاريخ التفرقة التي كان معمولاً بها تاريخياً تحرم النساء والأقليات الإثنية والعرقية والأجناس وأشخاصاً آخرين، بما في ذلك المعوقين، من تحقيق كل ما يمكن أن تسمح به مواهبهم ومهاراتهم ومقدراتهم، هذه التفرقة معروفة بدرجة واسعة. وإن المحاولات المبرمجة السابقة لمقاومة أنماط تاريخية من التفرقة بدأت في الولايات المتحدة خلال سنوات ١٩٤٠م. واليوم توسعت تلك البرامج توسعاً كبيراً وأصبحت جزءاً من سياسة شئون الموظفين في القطاع العام. ويبحث هذا الفصل تطور وتوسع هذه الجهود داخل الحكومة. وسوف نراجع قانون عدم التفرقة، والنشاط الإيجابي وتداعياته، والجهود لمنع التفرقة ضد المعوقين وقضية التحرش الجنسي.

رغم أن تلك الحالة لم تكن دائمة، فإن معظم الأفراد اليوم من المحتمل أن يوافقوا على أن أفكاراً مبدئية حول العدالة تتطلب أن تكون العملية التي بموجبها يتم تخصيص الوظائف الحكومية التي ينبغي أن لا تكون وفقاً على مجموعات محددة من الأفراد بسبب عوامل مثل العرق، الإثنية، أو الجنس. إن مبدأ الجدارة، وهو الأساس لإدارة شئون الموظفين العصرية، يفرض أنه يتم تقييم المتقدمين، للوظائف على أساس قدراتهم النسبية. ويتبع ذلك حينذاك حتماً عدم تصفية أو غربلة المتقدمين، أو حرمانهم من الترقية بسبب العرق أو خصائص الجنس. ويمكن مناقشة ذلك أيضاً بأن على الحكومة مسئولية، عن طريق سياساتها وإجراءاتها في الاستخدام، هي تقديم مثال لائق لإدارة الأعمال والمنظمات غير الربحية بكونها «المخدم المثالي». وكما لاحظ صامويل كريزلوف (Samuel Krislov) إذا كانت الحكومة غير قادرة على «تنظيم البيت من الداخل» فإننا حينذاك نتوقع منها أن تقاوم بفعالية التمييز وسط القطاع الخاص. (Krislov 1967). وفضلاً عن ذلك، تشير مجموعة واسعة من الأبحاث إلى أنه حين تكون البيروقراطية الحكومية ممثلة للشعب، وخاصة في الخصائص مثل العرق والأصول الإثنية، والجنس، فإن المصالح الشرعية لكل المجموعات من المحتمل أن يكون لها صوت مسموع وأن ينعكس ذلك على الخيارات السياسية (Meier, 1993 : Meier & Stewrt, 1992, Selden, 1997, & Selden, Brundney, & Kellough, 1998).

البرامج السابقة في مقاومة التفرقة في الاستخدام الحكومي

The Earliest Programs To Counter Discrimination In Public Employment:

بصرف النظر عن الحجج التي تم استعراضها الآن ورغم الضمانات الدستورية في الحماية المتساوية من جانب القوانين وأحكام نظام الجدارة، فقد انتشر سلوك التفرقة في الاستخدام الحكومي بشكل عام في القرن العشرين. وإنه خلال إدارة الرئيس وليم

هــوارد تافت (President William Howard Taft, 1909-1913) كمثال، فقد تم فصل الموظفين البيض من الســود في كثيــر من المكاتب الفيدراليــة، وأن الأفارقة الأمريكان تم اســتبعادهم بطريقــة منظمة من فرص الاســتخدام (Rosen Bloom, 1977). وتم فــي عهد الرئيس وودرو ويلســون (President Woodrow Wilson 1913-1921) عزل الحمامات والكافتيريا، وتم طلب الصور الشمسية أن ترفق مع طلبات التوظيف للخدمة الفيدرالية. وكان الغرض من الصور الشمسية هو التعرف على الأفراد عن طريق العرق حتى يمكن تصفية المتقدمين السود. كما ذكر ديفيد روزن بلوم (David Rosen Bloom) «لقد أصبح لون جلد الفرد اختباراً لمدى الصلاحية للموظفين الفيدراليين» (1977).

وخلال ســنوات ١٩٣٠م حين توسعت برامج الحكومة الفيدرالية في محاولة لإيجاد عمل للأفراد خلال الأزمة الكبرى (Great Depession) وحين بدأت الحكومة تزيد من مصروفاتها الدفاعية، فإن الأفارقة الأمريكان كانوا ما يزالون يستبعدون بطريقة منظمة من جميع الوظائف باستثناء الوظائف الدنيا. وفي ردة فعل خطط قادة الحقوق المدنية الأوائــل، بقيادة فيليب راندولــف (A. Philip Randolph) لمســيرة جماعية فيها نحو (١٠٠,٠٠٠) مشترك تتجه لواشنطن (D.C.) للاحتجاج على التفرقة من جانب الوكالات الحكومية ومقاولي الدفاع. وكان راندولف (Randolph) رئيساً للإخوة الحمالين لعربات النوم (Brother Hood Of Sleeping Cars Porters) وهو أول اتحاد للأفارقة الأمريكان يفاوض ويوقع على عقد عمل مع مؤسسة بالولايات المتحدة. والإخوة (Brotherhood) تكونــوا عام ١٩٢٥م، وقــاد راندولف هذا التنظيم في معركة مــدة (١٢) عاماً ليحقق الاعتراف. وهذه المسيرة نحو واشنطن تمت جدولتها لتنفذ في أول يوليو ١٩٤١م، في تظاهــرة دراماتيكية من جانب الأفارقة الأمريكان الذين طالبوا بنهاية قانون الحكومة للتفرقة. وإنه فقط اســتجابة لهذه التظاهرة الجماهيرية المخطط لها تمت الخطوات المؤقتــة الأوليــة التي اتخذتهــا الحكومة الفيدراليــة لإنهاء التفرقة في الاســتخدام (Dellough, 2006).

هذا وإن الرئيس فرانكلين روزفلت (President Franklin D. Roosevelt, 1933-1945) لم يكن يرغب في أن يرى مســيرة في العاصمة مــن أفارقة أمريكان يتملكهم الغضب يحتجون على التفرقة. لقد عمل – أي روزفلت – جاهداً ليوحد الأمريكان لمواجهة الأزمة الاقتصادية غير المســبوقة، وأيضاً مواجهة قيام النظام الفاشستي والعسكرية الألمانية في أوروبا. وتخوف من أن احتجاجاً كبيراً مصمم للفت النظر إلى التفرقة العنصرية داخل الولايات المتحدة، وأن ذلك ســوف يقسِّــم القطر وقد يهدد النظام العســكري، وليس هناك ضمان لأن تبقي المســيرة سلمية أو أن عدم الاستقرار الاجتماعي سوف

لا ينتشـــر عبر القطر. وإضافة لذلك، إن نجاح أجندة سياسة روزفلت (Roosevelt) تعتمد إلى حد كبير على الدعم السياســي مــن الديمقراطيين الجنوبيين الأقوياء في الكونجرس والذين يقاومون بعنف أي جهد من جانب الحكومة للاســتفادة من تحرير الأمريكان السود.

وقبل أســبوع من بداية المســيرة، وبعد محاولات متكــررة لجعل راندولف (Randolph) يلغــي التظاهرة، أصدر روزفلــت (Roosevelt) الأمر التنفيذي (٨٨٠٢) يمنع التفرقة في الاســتخدام وأنشأ لجنة للممارسات العادلة في الاستخدام (EEPC) (Fair Employment Practices Committee) ولديهــا الســلطة للبحث فــي الدعاوى بالتفرقة ضد مقاولــي الدفاع والوكالات الفيدراليــة، وتجاوباً مع هذا الأمر التنفيذي التاريخي وقيام اللجنة (EEPC) ألغى راندولف (Randolph) المســيرة (Garnfield, 1959).

وتعتبر لجنة الممارسات العادلة في الاستخدام (FEPC) أول وحدة فيدرالية تأسست لحماية مصالح الأفارقة الأمريكان منذ الفترة القصيرة لإعادة البناء التي تبعت الحرب الأهلية (Reed, 1991, P. 15)، واعتمد الأمر على ســلطة الرئيس ليعمل باســتقلالية عــن الكونجرس في وضع الشــروط والظروف لعقود الوكالــة التنفيذية ولتنظيم نظام شــئون الموظفين بموجب قانون الخدمة المدنيــة القائم. ولم تكن هناك فرصة لصدور تشــريع رئيسي ضد التفرقة من الكونجرس في ذلك الوقت، ومن ثم كان الأمر الإداري هــو الأداة الوحيدة المتوافرة لإيجاد برنامج مــن أي نوع ضد التفرقة. ولتفادي الطلب مــن الكونجرس لاعتمادات لتمويل ودعم البرنامــج، تم رصد الأموال من اعتماد تحت تصرف الرئاسة، وهي مخصصة لتشغيل الوكالات في المكتب التنفيذي للرئيس.

وهكذا، دفعت الحكومة الفيدرالية للاســتجابة لحقيقة التفرقة. وما إن تم تأسيس البرنامج، على كل، فقد تم التقصي حول ممارســات التفرقة وتبعه ســريعاً جدال حول الأمــر. وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانيــة ١٩٤٥م، فإن أعضاء الكونجرس الجنوبيين نجحوا في تنســيق إرث - لو جاز التعبير - لجنة الممارســات العادلة في الاســتخدام (FEPC)، لكن ذلك العمل تبعه مباشــرة صدور أوامر تنفيذية رئاسية صممت لاستمرار سياســة عــدم التفرقة داخل الــوكالات الفيدرالية والمقاولين في الدفــاع. فقد أصدر الرئيــس هاري ترومان (President Harry Truman, 1945-1953) داخل لجنة الخدمة المدنيــة عام ١٩٤٨م وكانت مســئوليات المجلس متوازنة مع تلك التي للجنة الممارســات العادلة في الاستخدام السابقة (FEPC)، وللمجلس أن يتحرى في شكاوي التفرقة التي تحدث داخل الوكالات الفيدرالية، كما أنها تســتطيع أن تقيم جلسات للاستماع وتقديم

التوصيات. وسعى الرئيس ترومان (Truman) في أواخر ١٩٥١م إلى تقوية سياسة عدم التفرقة الخاصة بعقود الحكومة، وذلك عن طريق إنشاء اللجنة الحكومية للالتزام بالعقود، (Committee on Government Contract Complaiance) وأنشأ الرئيس دوايت إيزنهاور (١٩٥٣-١٩٦١) (President Dwight D. Eisenhower) لجنة جديدة للالتزام بالعقود (Contrct Compliance Committee)، ودعم البند الخاص بعدم التفرقة في جميع عقود الحكومة، وذلك بوضع عبء إيجابي على المقاولين في لوحات الإعلانات في مواقع العمل باعترافهم أنهم موافقون على توفير فرص للاستخدام دون أي تفرقة على أساس العرق، واللون، والأصل أو الدين. وبعد مرور سنتين، في عام ١٩٥٥م، ألغى الرئيس إيزنهاور (Eisenhower) مجلس العدالة في الاستخدام (FEB) وأنشأ بموجب أمر تنفيذي لجنة جديدة مستقلة عن لجنة الخدمة المدنية، وعرفت اللجنة باسم لجنة الرئيس حول سياسة الاستخدام بالحكومة The President's Committee on Government Employment Ploicy (PCGEP) وتكونت اللجنة من لجنة داخلية مصلحية تموّل بأسهامات من وكالات تنفيذية أخرى، بحيث لا تكون هناك ضرورة لاعتمادات مباشرة من الكونجرس لتشغيلها. وتحرت اللجنة (PCGEP) في شكاوي ممارسات التفرقة داخل الوكالات الفيدرالية تماماً كما كانت تفعل لجنة الممارسات العادلة (FEPC) ومجلس العدالة في الاستخدام (FEB)، وأنها مثل سابقاتها فإن لجنة الرئيس حول سياسة الاستخدام بالحكومة (PCGEP) لم تكن لترغم الوكالات لتغيير قرارات الاستخدام حتى لو اتضح أن هناك برهاناً مقنعاً للتفرقة. وتوقفت فعالية البرنامج إلى حد كبير على القدرات في الإقناع لدى أعضاء اللجنة.

قيام النشاط الإيجابي The Rise Of Affirmative Action:

وإنه بموجب سياسات عدم التفرقة التي نفذتها إدارة ترومان وإدارة إيزنهاور (Eisenhower لله Truman) لم يمض طويل عهد ليكون بيناً أن برنامجاً يقوم أساساً على التحري في الشكاوي قد لا يكون الوسيلة الأكثر فعالية لمواجهة وإزالة التفرقة. وكان واضحاً لدى المنخرطين في تلك البرامج أن مدى السلوك في التفرقة أوسع مما تم اقتراحه من خلال عدد الشكاوي الرسمية التي رفعت. وإن كثيراً من الأفراد الذين عانوا من التفرقة كانوا مترددين في تسجيل شكاواهم بسبب تخوفهم من ردة الفعل أو الجزاء لشكاواهم. وتجاوباً مع هذا الوضع، فإن أعضاء من موظفي ترومان في مجلس العدالة في الاستخدام (FEB) بادروا ببرنامج محدد وتجريبي «لنشاط بناء» لمقاومة التفرقة. وتم وصف هذا البرنامج من قبل روزنبلوم (Rosenbloom, 1977, P. 64).

على كل، إنه «ضعيف التعريف وغير فعال». ويتكون البرنامج من مؤتمرات وضباط من عدالة الاستخدام ومن منظمات خارجية، ومسوحات وتقييمات على فترات، وتطبيق بعض أساليب الاستقطاب (والتعيين)، وبرامج تدريبية أفضل، واتخاذ خطوات لإحداث المزيد من الدمج (العرقي) (Rosenbloom, 1977, P. 64). وتم الاحتفاظ بهذا المدخل في عهد إيزنهاور (Eisenhower) رغم أنه لم يكن جزءاً واضحاً للسياسة الفيدرالية. وترك الأمر للرئيس جون كنيدي (President John F. Kenedy) ليزيد بشكل مثير (دراماتيكي) اعتماد الحكومة على هذه الأنواع من الجهود.

وقام الرئيس كينيدي (١٩٦١-١٩٦٣) بإعادة تنظيم برنامج الإدارة الفيدرالية بدرجة كبيرة. فقد ألغى برامج إيزنهاور (Eisenhower) الخاصة بالتزام العقود والوكالة الفيدرالية. بموجب الأمر التنفيذي (١٠٩٢٥) الصادر في ٦ مارس ١٩٦١م وأنشأ بديلاً لذلك برنامجاً موحداً يتم تنفيذه بواسطة منظمة جديدة عرفت باسم لجنة الرئيس حول فرص الاستخدام المتساوية The President's Committee on Equal Employment Opportunity (PCEEO) واستلمت لجنة الرئيس وتحرت في شكاوى التفرقة (PCEEO) كما فعلت اللجان السابقة، لكنها أيضاً طبقت سياسة جديدة تطالب بتوسع كبير للبرنامج بنشاط بناء بدأ العمل به تحت ترومان. وأشار أمر كينيدي إلى ذلك الجهد أنه «نشاط إيجابي»، وأنه تطلب مع أشياء أخرى، برنامجاً إيجابياً للاستقطاب والوصول إلى مجتمع الأقليات.

وفي واقع الأمر ألقى برنامج كينيدي تبعات جديدة على الوكالات الفيدرالية وعلى المقاولين. وبدلاً من منع المخدمين ببساطة من اتباع سلوك يقوم على التفرقة، فإنه وجه أيضاً الوكالات باتباع نشاطات للعمل بإيجابية للتأكد من أن أولئك الذين عانوا تاريخياً من التفرقة ليسوا بعد الآن مستبعدين من فرص الاستخدام. وتم القيام بجهود لاستقطاب الأقليات بالإعلان عن فرص العمل في الصحف والمجلات ذات التوجه نحو الأقليات، وأيضاً القيام بزيارات كليات وجامعات السود التاريخية، وبما أن الأقليات في الخدمة الفيدرالية موجودين بشكل رئيسي في الوظائف بالمستويات الدنيا فقد تم التركيز أيضاً على تدريب الموظفين بالمستويات الدنيا سوياً مع تطوير المسار الوظيفي الذي يرفع من حراكهم لأعلى. وكانت لجنة الرئيس حول فرص الاستخدام المتساوية (PCEEO) التي يرأسها نائب الرئيس لندن جونسون (Lyndon B. Johnson) ذات تحدٍّ في المضي قدماً في هذه الإستراتيجية. لذلك فإنه تحت رئاسة الرئيس كينيدي (Kennedy) اعتمدت السياسة الفيدرالية على التصريحات التي تمنع التفرقة،

والتحري النشـط في الاتهامات ضد معاملات التفرقة، وأن النشــاط الإيجابي الأول تركز بقوة على المبدأ القائل بعدم التفرقة.

وبُعيد تولي جونســون (Johnson) الرئاســة (١٩٦٣م)، وبدفع منه، قام الكونجرس أخيراً بالعمـل على منع التفرقة من قبل المخدمين بالقطــاع الخاص والمنظمات التي تتلقى مســاعدات فيدرالية، وذلك بموجب قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م. وما إن طبق القانون حتى قام النقاد بمناقشة نشطة بأن لجنة الرئيس (PCEEO) وبرنامجها في النشاط الإيجابي، لم تعد إليهما حاجة، بسبب أن قانون الحقوق المدنية قد أسس لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) لتنفيذ سياسة عدم التفرقة، وأن المقاولين يخضعون لأحــكام لجنة الرئيس (OCEEO)، وأنهم يخضعــون الآن تحت إدارة لجنة الرئيس (Graham,1990).

لكــن لجنة الرئيــس أيضاً (PCEEO) تحكــم الخدمة المدنيــة الفيدرالية، (والتي لم يكن أصلاً يشــملها بداءة قانون الحقوق المدنية لعــام ١٩٦٤م)، لذلك وللمحافظة على البرنامج ومفهوم النشــاط الإيجابي، فإن جونســون (Johnson) ومن خلال أمره التنفيذي لعام ١٩٦٥م الأمر التنفيذي رقم (11246) حول السلطة لجهود عدم التفرقة داخـل الخدمة المدنية الفيدراليــة إلى لجنة الخدمة المدنية للولايــات المتحدة، ومنح مصلحة العمل الســلطة الخاصة بالمقاولين الفيدراليين. وأضاف جونســون في لفتة منع التفرقــة على الجنس – ذكراً وأنثى – إلى البرامج الإيجابية القائمة. وفي العام ١٩٦٧م ومن خلال أمر تنفيذي آخر، رقم (١١٣٧٥) أضاف جونســون لغة منع التفرقة على أســاس الجنس (ذكراً أو أنثى) إلى البرنامج الإيجابي الموجود أصلاً. وعلى كل، اســتمر التقدم بطيئاً في اســتخدام أعضاء مجموعة الأقليــات، وتميز عقد ١٩٦٠م بالكامل بكفاح اجتماعي ملموس وعدم استقرار وطني. وكسبت حركة الحقوق المدنية دفعة تحت قيادة مارتن لوثر كنج (Martin Luther King JR). وواجه فرسان الحرية (Freedom Riders) عنفــاً عنصريــاً في الجنوب الانفصالي وهــم يعملون على دمج نظــم الحافلات عام ١٩٦١م. وإن المســيرة إلى واشــنطن التي تأخــرت كثيراً والتي تطالب بالوظائف والمســاواة العرقية حدثــت في النهاية عام ١٩٦٣م. واغتيل الرئيس كينيدي في أواخر ذلك العام. وقامت التظاهرات إلى درجة غير مسبوقة في المناطق الحضرية في الأحياء التي أغلبيتها من السود وكذلك في كثير من المناطق بالعواصم. واحترقــت كثير من المدن فــي فصلي صيف ١٩٦٤م حتى ١٩٦٨م. واغتيل مارتن لوثر كنج (JR) والســناتور روبرت كينيــدي (Robert F. Kennedy) عـام ١٩٦٨م. وتنامى

في المجتمع الأفريقي الأمريكي شعور بالمواطنة للسود وإحساس بأن المساواة في الفرص ببساطة ليست كافية، واعتقد الكثير بأن المساواة في النتائج ينبغي أن تكون الهدف للسياسة العامة - الحكومية. وبدأت السياسات الحكومية تتحول نحو جهود أقوى لمنع التفرقة في مكان العمل والتعويض عنها.

وبدأت في عام ١٩٦٧م مصلحة العمل، وعن طريق المكتب التابع لها مكتب برامج الالتزام بالعقد الفيدرالي (Office of Federal Contract Compliance Programs) بدأت مصلحة العمل ببرنامج في مدينة فيلادلفيا (Philadelphia) يطالب مقاولي الإنشاءات الفيدراليين بأن يضعوا أهدافاً لاستخدام الأقليات شرطاً لتلقي دولارات العقود الفيدرالية (Graham, 1990). ودعمت إدارة نيكسون (Nixon) (١٩٦٩-١٩٧٤) تبعاً لذلك هذا البرنامج، والذي عرف بخطة فيلادلفيا (Philadelphia Plan)، وهي تتطلب في نهاية الأمر الالتزام من جانب كل المقاولين الفيدراليين الرئيسيين. وهذا المدخل الجديد للنشاط الإيجابي وضع عبئاً متزايداً على المخدمين بإرغامهم على وضع أهداف حقيقية لاستخدام الأقليات ووضع خطة لتحقيق تلك الأهداف. وأصدر رئيس لجنة الخدمة المدنية روبرت هامبتون (Chairman Robert Hampton) مذكرة في مايو ١٩٧١م يقر (يبارك) هذا المدخل ويفوض الوكالات الفيدرالية لوضع أهداف رقمية وجداول زمنية لاستخدام الأقليات (110-ROSEN BLOOM, 1977, PP 107). وتم وضع أهداف رقمية بموجب هذه السياسة لتكون غايات لتمثيل المرأة والأقليات في أي منظمة. وتعتبر الجداول الزمنية تواريخ أو إطاراً زمنياً يتم من خلاله التخطيط لأهداف محددة ينبغي تحقيقها. ولا تتطلب الأهداف والجداول الزمنية منظمة تقبل الأفراد الذين ليست بحوزتهم المؤهلات الضرورية، لكنهم أشاروا ضمناً إلى أن العرق، والإثنية والجنس (ذكراً أو أنثى) سوف يؤخذان في الاعتبار في قرارات الاختيار ووضع الشخص في الوظيفة، وأن المؤهلين من أعضاء مجموعة الأقلية أو النساء يمكن أن يتم تفضيلهم متى كانوا موجودين.

وإن قرار سياسة وضع الأهداف والجداول الزمنية يعتبر معلماً لتحول مثير في طبيعة النضال ضد التفرقة. وأن التفضيل المتأصل بالنسبة لبعض الذكور من غير الأقليات يتم استبداله تحت ظروف محددة بتفضيل المؤهلين من الأقليات ومن النساء. وبذلك المعنى، فإن استخدام الأهداف والجداول الزمنية تجاوز الترجمة الحرفية لعدم التفرقة (مايطلق عليه عمى الألوان) في ممارسات شئون الموظفين. وإن هذا المدخل للنشاط الإيجابي، والذي في النهاية تم استخدامه بتوسع، تم التفويض به حين

كان أعضاء مجموعة الأقلية أو النســاء دون نســبة التمثيل بشكل كبير. وإن النشاط الإيجابي بهذا الشكل أحدث جدلاً سياسياً ملموساً ونشاطاً قضائياً. وفي الواقع، فإن اهتماماً كبيراً تركز على إستراتيجيات مدفوعة رقمياً للنشاط الإيجابي في الاستخدام الحكومي (وفي جهات أخرى) وأن الأهداف والجداول الزمنية، والأفضليات المحدودة، أو «الحصص» التي تتضمنها تلك الأفضليات، أصبحت مرادفة للنشـاط الإيجابي في أذهان الكثيرين.

تطورات ذات علاقة في الأعوام ١٩٦٠م و١٩٧٠م Related Developments In The 1960 And 1970:

لقد صدرت عدة مبادرات تشريعية خلال السنوات ١٩٦٠م و١٩٧٠م فيما تتجاوز قانــون الحقوق المدنيــة لعام ١٩٦٤م ووضعت هذه التشــريعات للتعامل مع التفرقة في الإســكان وحقوق التصويت. وإن إحدى التطورات المهمة جداً بالنسبة لسياسة شئون الموظفين هو صدور قانون التمييز في العمر في قانون الاستخدام في ١٩٦٧م (AGE Discrimination Employment Act) (ADEA). وسبق للكونجرس أن نظر فــي منع التفرقة على أســاس العمر حــين ناقش ووافق على الفصــل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، لكن تقرر أنه ينبغي تأجيل إصدار تشريع في هذه المسألة إلى ما بعد أن تتحرى مصلحة العمل في المشكلة وترفع تقريرها في هذا الشأن. وإن قانون التفرقة في العمر عن الاستخدام (ADEA) والذي صدر بعد ثلاث سنوات، هذا القانون يمنع التفرقة في اســتخدام الأفراد الذين أعمارهم (٤٠) سنة أو أكثر. وحين صدر لأول مرة، فقد امتدت الحماية فقط لعمر ٦٥ سنة، لكن مع التعديلات اللاحقة، فقد تمت إزالة هذا القيد وغطى القانون بداية موظفي القطاع الخاص فقط، لكن تم تعديله عام ١٩٧٤م ليغطي المنظمات الولائية والمحلية والحكومة الفيدرالية.

وواقعة أخرى رئيســية تتصل بقانون عدم التفرقة والنشــاط الإيجابي كانت قرار المحكمــة العليا للولايات المتحدة في العام ١٩٧١م في قضية جريج ضد شــركة ديوك بــور (Grigg V. Duke Power Company). وأصدرت المحكمة قرارها بالإجماع في هــذه القضية وأوضحت أن الفصل VII فــي قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م يحرم ليس التفرقة المتعمدة فحســب لكن أيضاً الأعمال التي «تبدو عادلة في المظهر لكنها تعمل علــى التفرقة عملياً»، ويعني هذا الحكم أن أعمال أو تصرفات المخدم يمكن أن تكــون انتهــاكاً للفصل VII، حتى وإن لم تكن هناك نية للتفرقة، إذا كانت ممارســات

الاســتخدام تعزل عدداً غير مناســب من الأقليات أو النســاء، وكانت تلك الممارسات يصعب رؤيتها من منظور أنها تخدم ضرورة شــرعية في إدارة الأعمال. مثال لذلك، الامتحان لاســتبعاد واختيار موظفين يمكن أن يكون انتهاكاً للقانون، لأنه أزاح أعداداً غير مناسبة من المتقدمين من الأقليات، ولم يكن هناك دليل على أنه إجراء ذو صلاحية لتأكيد المقدرة على الأداء في الوظيفة.

وإن مفهــوم التفرقة عن غير قصد الــواردة في قضية جريجز (Griggs) أصبحت في النهاية تعرف «بالتأثير المتفاوت» (Disparate Impact). وهذا يقارن مع «التفاوت في المعاملة» (Disparate Treatment)، وهو المصطلح الذي يســتخدم لشــرح التفرقة المتعمدة أو ذات الغرض. وفي قضية حول «التأثير المتفاوت»، وطبقاً لإرشادات وضعت أصــلاً من قبل المحكمة العليا، فإن الشــاكي من الأقليــات ينبغي أولاً أن يتحمل عبء التوضيح عن طريق اســتخدام الإحصاءات المناسبة التي تؤكد أن ممارسات (المخدم) نتج عنها تفاوت ملموس بين معدلات اختيار وترقية الأقليات وغير الأقليات. ثم يتحول العبء بعد ذلك إلى المخدم ليوضح أن الممارسات التي أدت إلى التفاوت، خدمت غرضاً شرعياً في إدارة الأعمال. مثل التعرف على أكثر الأفراد تأهيلاً. وإذا نجح المخدم في توضيــح تلك النقطة، فإنه حينئذٍ لا يكون هناك انتهاك قد حدث للفصل VII، إلا إذا استطاع الشاكي أن يوضح أن هناك ممارسات أقل في التفرقة، والتي يمكن أن تخدم الغرض نفســه مثل الممارســات التي فيها التحدي. وإذا لــم يتمكن المخدم من تحمل العبء، على كل حال، فإن الممارسات التي أدت إلى التفاوت ليس مسموحاً بها.

وتم في عام ١٩٨٩م اســتناداً إلى تعريف عبء الدليل «للأثر المتفاوت» حسب قضية جريجز (Griggs)، تم رفض هذا التعريف من قبل المحكمة العليا للولايات المتحدة والتي كانــت ذات ميــول محافظة ذلك الوقت. وتم الرفض بموجــب قرار المحكمة في قضية شركة ووردز كوف للتعبئة ضد أتونيو (Wards Cove Packing Company V. Atonio) حيــث قررت المحكمة أن العبء ينبغي أن يكون على الشــاكي طوال الدعوى القضائية. وعلى الشــاكي أيضاً أن يبرهن أن المخدمين اختاروا عن قصد ممارســات خلافية في الاســتخدام بســبب أثرها في التمييز. وهكذا، فإن مفهوم «الأثــر المتفاوت» تم نقضه بحكم القانون. وليســت هناك حاجة للقول بأن هذا لم يكن حكماً مقبولاً في كثير من الجهــات، وأن الكونجرس تجاوب مع الحكم وأحكام أخرى ذات علاقة من فترة ١٩٨٩م وحتى قانون الحقوق المدنية للعام ١٩٩١م الذي أدى مع أشياء أخرى إلى تصحيح الفصل VII ليتضمن تحديداً المعايير الملازمة للأثر المتفاوت كما تم تفصيلها في قضية جريجز (Griggs).

وقد كانت تداعيات قضية جريجز (Griggs) والمفهوم الناشئ من الأثر المتفاوت تداعيات ملموسة، وإنه باستثناء الفترة بين ووردز كوف (Wards Cove) وصدور قانون الحقوق المدنية للعام ١٩٩١م، كان للمخدمين في كل القطاعات حافز قوي للدخول في ممارسات استخدام تؤكد أن منظماتهم متماسكة جيداً. وإنهم بهذا العمل، يمكنهم حماية أنفسهم من التهم بالتفرقة (والمسئولية الممكنة) بموجب نظرية الأثر المتفاوت، وإذا لم يكن في الحقيقة هناك أي تفاوت، فإنه لا يكون هناك «الأثر المتفاوت».

لقد جعل قانون فرص الاستخدام المتساوية لعام ١٩٧٢م جميع الكينونات الحكومية الولائية والمحلية والحكومة الفيدرالية تخضع للفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، وبذلك جعل الحافز للنشاط الإيجابي ينبني على نظرية «التأثير المتفاوت» بالقطاع العام. وقد أعطى هذا التشريع لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) المسئولية المباشرة للرقابة أو توجيه ممارسات الاستخدام على المستوى الولائي والمحليات، كما أنها أكدت مرة أخرى تغطية البرنامج للخدمة الفيدرالية التي سبق تطبيقها من قبل لجنة الخدمة المدنية. وبموجب إرشادات لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC)، فإن الحكومات الولائية والمحلية مطالبة بتجميع ورفع تقرير بالبيانات عن استخدام الأقليات والنساء، وأنه بأواسط أعوام ١٩٧٠م، تأصلت الأهداف والجداول الزمنية جيداً بوصفها جزءاً من عملية النشاط الإيجابي على هذه المستويات من الحكومة – أي الولاية والمحلية – وبموجب أمر لاحق بإعادة التنظيم صادر من الرئيس جيمي كارتر عام ١٩٧٨م (President Jimmy Carter) تم نقل السلطة للإشراف على لجنة فرص الاستخدام المتساوية الفيدرالية وممارسات النشاط الإيجابي من لجنة الخدمة المدنية إلى لجنة فرص الاستخدام المتساوية. وتم أيضاً في العام ١٩٧٨م استبدال اللجنة بمكتب إدارة شئون الموظفين بالولايات المتحدة (OPM)، ومجلس حماية نظم الجدارة (Merit Systems Protection Board) (MSPB) حسب ما طالب به قانون إصلاح الخدمة المدنية (Kellough & Rosen Bloom, 1992).

وإن لجنة فرص الاستخدام المتساوية، بإصدارها للإرشادات حول البرنامج الفيدرالي، فإنه بداءة وضعت تركيزاً كبيراً على الأهداف الرقمية والجداول في خطط النشاط الإيجابي للوكالة. وخلال إدارة الرئيس رونالد ريجان (١٩٨١–١٩٨٩م) (President Ronald Reagan) حينما حدث تحول في المناخ السياسي والقانوني، فقد تراجع ذلك – أي الإرشادات – من المدخل المثير للجدل، وأصدرت لجنة فرص

الاستخدام المتساوية لوائح في العام ١٩٨٧م (سمحت لكنها لم تفرض) للوكالات بتطوير أهداف رقمية لاستخدام الأقليات والنساء في الحالات حين تكون هذه المجموعات دون مستوى التمثيل لها أي بأعداد ضئيلة. ومنذ عام ١٩٨٠م استمر النشاط الإيجابي بأشكال مختلفة ليكون مثار جدل اجتماعي، وسياسي وقانوني. وهنا سوف نركز على التطورات الكبيرة التي أدت إلى إيجاد البيئة المعقدة وذات التحدي التي تواجه اليوم المهنيين وصناع السياسة في الموارد البشرية.

تفهم الجدل حول النشاط الإيجابي Understanding The Affirmative Action Controversy:

إن الجدل القائم حول سياسات وممارسات النشاط الإيجابي ليس بالأمر المستغرب، وخصوصاً إذا تم إدراك أن النشاط الإيجابي قد صمم ليكون له الأثر في إعادة توزيع الفرص من أولئك الذين استفادوا تاريخياً من مجموعات الأقليات التي عانت من السلبيات التي كانت مؤصلة في التفرقة على أساس العرق، والإثنية، والجنس (ذكراً أو أنثى) أو أي خصائص أخرى (Edley, 1996, Guenin, 1997). إن الوظائف - وهي الوسيلة الأهم لحصول الأفراد على معائشهم - أصبحت الآن مصدر نزاع. والمحصلة، هي إذن، ذات أهمية قصوى للأفراد من كلا طرفي القضية.

وإضافة إلى ذلك، فإن أشكالاً من النشاط الإيجابي التي تتضمن استخدام الأفضل من المحتمل جداً أن تولّد جدلاً مقارنة بالمداخل الأخرى مثل الاستقطاب للتوظيف أو إلى ما هو أبعد من ذلك. ويبدو أن الأفضليات تتعارض أو تهدم المساواة في الفرص. وأنه من الصعب للكثيرين معارضة الجهود القائمة على مبدأ عدم التفرقة، مثل الاستقطاب العريض، أو برامج التحرك لأعلى (شغل وظائف أعلى)، لكن الأهداف الرقمية والجداول الزمنية من الميسور جداً تحديها من جانب أولئك الذين يعتقدون بترجمة صارمة بضرورة أن تسود الفرص المتساوية. وبالنسبة لأولئك الذين يرفضون النشاط الإيجابي، فإن الأفضليات ترتقي إلى التمييز ضد البيض، فالأهداف الرقمية، يشار إليها دائماً بأنها حصص (أو أنصبة)، وأثرها، كما يقال، في التفرقة ضد غير الأقليات من الذكور وأحياناً من النساء. وأن القضية الرئيسة هي هل التمييز على أساس العرق والإثنية والجنس (ذكراً أو أنثى) مأخوذ من أهداف النشاط الإيجابي والأفضليات المرافقة بحيث يمكن تبريرها بتعابير عريضة مقبولة؟ وأن أولئك الذين يرون في النشاط الإيجابي تمييزاً ضد البيض تقوم حجتهم على أن مثل هذا التمييز

لا يمكن الدفاع عنه، ويقترحون أن يكون التوظيف ونشـاطات شئون الموظفين الأخرى قائماً حصرياً على مؤهلات الفرد أو الجدارة. ويلاحظ مؤيدو النشـاط الإيجابي أن المعاييـر ذات الصلاحية والدقيقة غالباً يصعب الوصـول إليها. ويجادلون أنه ينبغي السـماح بمزايا معينة محدودة للنسـاء والأقليات للتعويض عـن التفرقة في الماضي «ولتسـوية ميدان اللعـب» كما يقال. ويعتمد هـذا الموقف عادة علـى مفهوم يعرف بـ «العدل التعويضي».

ويعتـرض المناهضون على ذلك بأنه رغم أن حجة العدل التعويضي قد ينطبق على ضحايا التفرقة الذيـن يمكن تحديدهم (أفراداً)، لكن ينبغي عدم تطبيقها لمجموعات بسبب أن بعض أعضاء معظم المجموعات قد لا يكونون قد عانوا من التمييز في المعاملة، ويمكن أن يرد المدافعون عن النشاط الإيجابي أنه من الصعب أو من المستحيل أن يقرر ما إذا كان شـخص معين قد تضرر أم لا بسـبب التفرقة، وإضافة إلى ذلك، لا تقوم خطط الأفضليات في النشـاط الإيجابي على أسـس علاجية أو التعويض فحسـب. ويمكن الدفاع عن ذلك بتعابير أكثر منفعة، فهم يعملون لدمج المجتمع وبسـرعة أكبر، ويقللون من عدم المسـاواة في الدخول، وتوزيع العدل بصورة أوسـع، ويرفعون الكفاءة بالتأكيد لتستخدم المواهب لجميع الأفراد (Taylor, 1991).

وجاءت الانتخابات بأغلبية جمهورية في الكونجرس عام ١٩٩٤م، وكانت مكاسـب المحافظين في الهيئات التشريعية بالولايات على صعيد القطر مجتمعة لتحريك قضية الأفضلية في النشاط الإيجابي إلى وضع بارز في أجندة السياسة العامة في أواسط عام ١٩٩٠م، فقد حدث مثلاً في العام ١٩٩٥م أن قامت زعامة الجمهوريين في الكونجرس بتأييد الجهود لإزالة النشـاط الإيجابـي (Holmes, 1995) وفي رد فعل لذلك أجرت إدارة كلينتون (Clinton) مراجعة كاملة لبرامج النشـاط الإيجابي الفيدرالي وخلصت إلى أنه ينبغي أن تسـتمر هذه البرامـج (Stephanopoulas & Edley, 1995). ولقد خضعت المسألة إلى نقاش كبير على مستوى الولاية. وقاد حاكم كاليفورنيا الجمهوري بيـت ويلسـون (Pete Wilson) حملة عنيفة ضد النشـاط الإيجابي، وهو في طريقه لإعـادة انتخابه لفترة ثانية عام ١٩٩٤م. وصوت أمنـاء جامعة النظام في كاليفورنيا (University System Of California) فـي العام التالي بمنع اعتبار العرق أو الجنس (ذكـراً أو أنثى) عاملاً في القرارات حول القبـول بجامعات الولاية، وصدق الناخبون في كاليفورنيا في العام ١٩٩٦م على الاقتراح (٢٠٩) تصحيحاً لدسـتور الولاية ليمنع اسـتخدام الأفضليات القائمة على العرق، والإثنية أو الجنس (ذكراً أو أنثى) الملازمة

للنشـــاط الإيجابي، وذلك من قبل حكومـــات الولاية والمحليات داخل الولاية. وظهرت بعد سنتين مبادرة مماثلة تمنع الأفضليات على أساس العرق والإثنية، أو الجنس (ذكراً أو أنثى) في الاستخدام بالولاية، والتعاقد، أو التعليم العالي. وظهرت هذه المبادرة في الانتخابات في ولاية واشنطن وتم تمريرها بدعم (٥٨٪) من الناخبين.

وينبغي بالطبع أن يعكس الجدل حول النشـــاط الإيجابي المعلومات المتوافرة عن مدى فعاليته. وإذا كان النشاط الإيجابي غير فعال بدليل واضح في تحقيق أهدافه المنصـــوص عليها، فإنـــه بالضرورة لا يمكـــن الدفاع عن موقف مؤيديـــه. هل كان النشـــاط الإيجابي ناجحاً حقاً؟ تصعب الإجابة عن هذا الســـؤال تحديداً بســـبب عوامل أخرى كثيرة تضافرت في سوق العمل بالولايات المتحدة، لكن حدثت زيادات كبيرة في اســـتخدام الأقليات والنســـاء في الخدمة المدنية الفيدرالية في السنوات التـــي تلت مبادرة برامج النشـــاط الإيجابـــي في العـــام ١٩٦٠م. وذكرت تحليلات للاســـتخدام الفيدرالي عام ١٩٧٠م دليلاً على أن الولايات التي استخدمت أهدافاً رقميـــة وجداول زمنية كانت أكثر نجاحاً في اســـتقطاب وتوظيف الأقليات، مقارنة بالوكالات التي لم تستخدم هذا المدخل (مدخل الأهداف الرقمية والجداول الزمنية) (Kellough, 1989). وتشـــير كثير من الدراسات الأخرى أن النشاط الإيجابي كان على الأقل فعالاً في تصعيد اســـتخدام الأقليات والنســـاء (انظر على ســـبيل المثال Button & Rienzo, 2003, Goldstein & Smith, 1976, Hyclak & Taylor, 1992, Leonard, 1984a, 1984b, 1985, And Price 2002).

المحكمـة العليـا والأفضلية في النشـاط الإيجابـي (The Supreme Court And Preferential Affirmative Action):

تبرز الأفضليات في النشـــاط الإيجابي من الناحية القانونية من ثلاثة محاور. وقد تكـــون هذه المحاور نتيجة لـ(١) أمر من المحكمة، (٢) مرســـوم بالموافقة أقرته المحكمة لتســـوية دعوى قضائية (٣) أو قرار تطوعي من قبل منظمة ما. وإن النشاط الإيجابي لمواجهة ممارســـات التفرقة في الاستخدام والتي يتطلبها أمر من المحكمة، مسموح به بموجب شـــروط معينة في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م. وإن النشـــاط الإيجابي للأفضليـــات تمت معالجته من قبل المحكمـــة العليا في قضيتي رجال المطافئ المحليين ضد سكوتس (Firefighters Local V. Scotts, 1984) والولايات المتحدة ضد بارادايس (UNIted States V. Paradise, 1987)، وإن الإرشادات للنشاط الإيجابي المضمنة في

مراسيم الموافقة تماثل تلك التي في النشاط الإيجابي التطوعي التي وضعت في قضيتي رجـال المطافئ ضد مدينة كليفلاند (Fire Fighters V. City of Cleveland, 1986). وقد يتضمن النشـاط الإيجابي التطوعي أفضليات على أساس العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) التي تأسست من قبل منظمة حسب تصرفها دون أي التزام عليها من دعوى قضائية (Selig, 1987).

وإن جميع برامج النشاط الإيجابي التطوعية التي تبنتها المنظمات الحكومية مقيدة بموجب قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م (كما عدل) والضمانات الدستورية في الحماية المتساوية في القانون. ويعرف القسم (٧٠٣) من الفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م، أنه غير قانوني أي ممارسة استخدام تؤدي إلى التفرقة ضد أي فرد بسبب العرق، أو اللون، أو الدين أو الجنس (ذكراً أو أنثى) أو الأصل الوطني. وهكذا، يجب على الأفضليات القائمة على العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) والتي أدمجت في النشاط الإيجابي من قبل المخدم الحكومي، أن تتوافق مع الفصل السابع VII. وإضافة إلى ذلك، فإن البند الخاص بالحماية المتساوية في التعديل الرابع عشر يمنع الولايات من الحماية المتساوية في القانون لأي شخص داخل إطار سلطاتهم. وإن الأفضليات القائمة على العرق، والإثنية، أو الجنس (ذكراً أو أنثى) والتي أقرتها الولايات وفروعها المحليات باعتبارها جزءاً من برنامج النشاط الإيجابي، يجب أن تتوافق مع ضمان الحماية المتساوية. وإن البند المناسب للعملية في التعديل الخامس قد تمت ترجمته من قبل المحكمة العليا باعتبار أنه يمنع الحكومة الفيدرالية من التنكر للحماية القانونية المتساوية (Bolling & Sharpe, 1954)، وهكذا فإن الأفضليات التي وجدت في برامج النشاط الإيجابي الفيدرالي هي أيضاً تخضع للمراجعة الدستورية.

وقد فصلت القيود في الفصل VII من أفضليات النشاط الإيجابي من قبل المحكمة العليا في حالتين مهمتين: الحالة الأولى اتحاد عمال الفولاذ الأمريكي ضد ويبر (United Steelworkers of America V. Weber, 1979) حيث كانت القضية هي مدى قانونية خطة بحجز (٥٠٪) للأفارقة الأمريكان من الشواغر في برنامج تدريب حرفي داخل المصنع. وقد أيدت المحكمة العليا الخطة وذكرت أن الفصل السابع، كما أشير في القسم (703j)، لا يتطلب معاملة تفضيلية للتغلب على عدم التوازن العرقي، لكنها أيضاً لا تمنع الجهود الطوعية للتغلب على مثل هذا اللاتوازن.

ومع افتراض التاريخ التشـريعي والغرض التفصيلي في الفصل VII، فإن المحكمة تتمسك بأن منع التفرقة ينبغي عدم قراءته أو فهمه على أنه منع في أشكال النشاط الإيجابـي، بما في ذلك خطط الأفضليات، التي تسـتهدف مقاومـة التفرقة الموجهة ضد الأقليات العرقية والإثنية والنسـاء. ولاحظ القاضي برينان (Justice Brennan) عـن الأغلبية أنـه إذا كان لدى الكونجرس النية لمنع كل التوعية العرقية في النشـاط الإيجابي، فإنه من الميسور له أن يفعل ذلك بالقول إن الفصل VII لا يتطلب أو يسمح بالجهود لدمج الأفضليات العرقية (Steel Workers V. Weber, P. 205).

والقضية الثانية التي تمت مراجعتها هي قانونية تطبيق النشاط الإيجابي التطوعي للأفضليات على ضوء الفصل VII في قضية جونسون ضد وكالة النقل، مقاطعة سانتا كلارا، كاليفورنيـا (Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County, California, 1987). وإن هـذه القضية تحديداً قد عالجت برنامجاً للأفضليات نفذه مخـدم حكومي. وكانت القضية من ثم هي: هل المعيـار الذي تقرر في قضيته ويبر (Weber) يمكـن أن ينطبق في إطار القطاع العام الـذي يتضمن أفضلية قائمة على الجنس (ذكراً أو أنثى). وقد طبقت وكالة النقل في مقاطعة سانتا كلارا، خطة للنشاط الإيجابي، تتضمن أنه عند اتخاذ قرارات الاستخدام في نظم تصنيف الوظائف القائمة تقليدياً على التفرقة، حيث النسـاء أو الأقليات تقل نسـبة تمثيلهم بشـكل كبير، فإن الوكالة يمكنها أن تنظر إلى الجنس (ذكراً أو أنثى) أو العرق في المتقدم للوظيفة سوياً مع مؤهلات الفرد. ولم يُخصص بشـكل ملمـوس عدد محدد من الوظائف للأقليات أو النسـاء، لكن الهدف النهائي هو أن تكون هناك أقليات ونسـاء يتم استخدامهم في وظائـف تتماثل تقريباً مع درجـات تمثيلهم في القوى العاملـة المحلية ذات العلاقة. واتساقاً مع تلك الخطة، فإن امرأة تم تفضيلها في الترقية على رجل ادعى أن مؤهلاته أعلى قليلاً، أي بدرجة هامشية.

وأيدت المحكمة العليا خطة النشـاط الإيجابي للوكالة متبعة في ذلك السابقة التي وضعتهـا في قضية ويبر (Weber). ويتوفـر توجيه واضح من القرارات مجتمعة في قضيتي ويبر (Weber) وجونسـون (Johnson) أن قانونية التطبيق التطوعي للنشاط الإيجابـي بما في ذلك أفضليات العرق أو الجنس (ذكـراً أو أنثى) يمكن الحكم عليه بموجب الفصل VII . وبإيجاز، فإن مثل هذه البرامج يجب تصميمها لتعالج اللاتوازن الواضـح في العرق أو الجنس (ذكـراً أو أنثى) في فئات الوظائف التي تخضع تقليدياً للتفرقـة. ويجب على المخدم، عند النظر عما إذا كان هناك عدم توازن عرقي أو في

الجنس (ذكراً أو أنثى) واضح، فإن على المخدم أن ينظر في نسب الأقليات أو النساء في الوظائف التي تخضع تقليدياً للتفرقة مقارنة بنسب تمثيلهم بالمؤهلات المطلوبة في القوى العاملة المحلية. وإضافة إلى ذلك، فإن برنامج الأفضليات يجب أن يصمم باعتباره إستراتيجية مؤقتة يكون فيها العرق أو الجنس (ذكراً أو أنثى) ليس كل العوامل التي تم اعتبارها في عملية القرار.

وتطورت القيود الدستورية على النشاط الإيجابي التطوعي من قبل المنظمات الحكومية عبر سلسلة من القضايا من أعوام ١٩٧٠م إلى ٢٠٠٣م وتطورت بطريقة فرضت قيوداً أكثر صرامة من تلك التي استعرضتها المحكمة في قضيتي ويبر (Weber) وجونسون (Johnson). ونتيجة لذلك، فإن القيود الدستورية تضع الحدود العملية الفعالة للنشاط الإيجابي الحكومي. والقضية هي: هل تتعارض الأفضليات الإيجابية (Preferential Affirmative) مع مفهوم الحماية المتساوية في القانون، المضمنة في التعديلات الخامس والرابع عشر. وجرت العادة، أنه عند النظر في قضايا الحماية المتساوية أو المتكافئة فإن المحاكم تطبق أحد اثنين من المعايير التحليلية، ويتطلب المعيار الأول ببساطة وجود علاقة عقلانية بين التمييز أو التفرقة المفروضة، والغاية الحكومية الشرعية. وبموجب هذا المعيار، فإن الأفراد الذين يتحدون السياسات الحكومية يتحملون العبء لتوضيح أن التصنيف أو التمييز الذي تقوم به الحكومة بين الأفراد ليس له أساس من الرشد. ونتيجة لذلك، فإن قليلاً من القوانين التي تمت مراجعتها بموجب معيار الرشد وجدت أنها تتعارض مع مفهوم الحماية المتكافئة (Grossman & Wells, 1988).

وعلى كل، فإنه يتم تطبيق معيار أكثر صرامة حين تكون تصنيفات الحكومة قائمة على الاختلاف العرقي بين الأفراد. ويعرف هذا المعيار «بالفحص الجاد»، ويتطلب أن تتحمل الحكومة عبء توضيح أن التمييز الذي اتبعته يخدم مصلحة حكومية ضاغطة، وأنه - أي التمييز - مفصل لمقابلة تلك المصلحة من حيث إنه لا تتوافر بدائل أقل تدخلاً لتحقيق تلك المصلحة. وحيث إن النشاط الإيجابي للتفضيل يقوم جزئياً على أساس التمييز القائم على العرق، فإن الفحص الجاد هو المعيار الذي بموجبه يتم الحكم على تلك البرامج حين تواجه بالتحدي بموجب الدستور. وإن مجموعة من قضاة المحكمة العليا في العام ١٩٨٦م وفي قضية ويجانت ضد مجلس تعليم جاكسون (Wygant V. Jachson Board of Education) أيدوا أنه ينبغي أن يكون مبدأ الفحص الجاد هو الأساس لمراجعة أفضليات العرق في النشاط الإيجابي، وذلك من قبل حكومة

الولاية أو المحلية، وفي تاريخ لاحق، في عام ١٩٨٩م، وفي قضية مدينة ريتشموند ضد شركة A.J كروسون (City of Richond V. J. A. Croson Company) أقرت الأغلبية في المحكمة العليا تطبيق الفحص الجاد لمراجعة النشاط الإيجابي من قبل الحكومات القومية الفرعية.

وأصبح الفحص الجاد هو المستوى المناسب لمراجعة برنامج الحكومة الفيدرالية في النشـاط الإيجابي بحسـب نتيجة حكم المحكمة العليا عام ١٩٩٥م في قضية أداراند ضـد بينا (Adarand V. Pena)، وتبع ذلك القرار أن أي تصنيفات مضمنة في برامج النشاط الإيجابي التطوعي من قبل الولاية، المحليات أو المخدمين الفدراليين يجب أن توضح أنها تخدم مصلحة حكومية ضاغطة، وأنه يجب أن يضيق تفصيلها لتقابل تلك المصلحة لتحقيق الشـرعية الدسـتورية. وليس من الواضح تماماً تلك المصالح التي يمكن القول إنها ضاغطة بشـكل كاف ليسمح بمثل هذه الأعمال، لكن يبدو أن إحدى المصالح هي تصحيح التفرقة الماضية من قبل المخدمين الحكوميين المعينين. وقد فسر «التفصيل الضيق» ليعني أنه يجب ألا يفرض النشـاط الإيجابي أي أعباء غير مناسبة على أطراف ثالثة بريئة، بمعنى أنه يجب على الحكومة أن تسـتخدم وسائط للتداخل لتحقيق غاياتها. إن النشاط الإيجابي الذي يعترض نظاماً صادقاً للأقدمية في أوقات التخفيض في العمالة على سـبيل المثال، فإن ذلك لا يسـتطيع الصمود أمام الفحص الدسـتوري إذا كان ينتـج عنه عدد غير متناسـب من الأقليات التـي تفقد وظائفها، وإن العمل الإيجابي بشـكله في أهداف التوظيـف والترقية والجداول يمكن أن يكون دسـتورياً، بمعنى أنها أقل تطرفاً من برنامج يتجاوز حقـوق الأقدمية (انظر ويجانت Wygant)، وأنها إذا طبقت فإن هذا يعتبر تاريخاً في التفرقة من قبل المخدم الحكومي المعنـي. وبالطبـع لا توجد طريقة لمعرفة هذا بشـكل مؤكد مثـل الحكم الذي يجب إصداره، هذا وإن النشـاط الإيجابي في شـكل أهداف التوظيف والترقية والجداول الزمنية يمكن افتراض أنها دستورية، بمعنى أنها أقل تدخلاً من البرنامج الذي يتجاهل حقـوق الأقدمية (انظر ويجانت)، Wygant إذا طبقوا الأهداف والجداول اسـتجابة لتاريـخ من التفرقة من قبل المخـدم الحكومي المعني. وبالطبـع، ليس هناك طريقة لمعرفة هذا بشكل مؤكد بسبب أن مثل هذا الحكم عليه أولاً أن يصدر.

وحدثت تطورات مهمة خلال العقد الماضي تخص دسـتورية سياسـات النشـاط الإيجابـي للأفضليات، وذلـك فيما يتعلق بالتحاق الطلبة للمؤسسـات العامة للتعليم العالي، رغم أن هذا ليس له علاقة بالاسـتخدام الحكومي. ولقد أرسـلت إشـارات

مختلطــة في هذا الإطار سلســلة من قضايا المحكمة المتنقلة فــي العام ١٩٩٠م حول موقف النشــاط الإيجابي. ووجدت محكمة الاستئناف المتنقلة الخامسة أن سياسات القبول القائم على الأفضلية في جامعة تكســاس في مدرسة القانون غير مسموح بها بســبب تنوع مجموع الطلبة الذي لم يكن لمصلحة ضاغطة بقدر كافٍ مما يسمح بتلك الأفضليات (Hopwood V. State of Texas).

وفي العام (٢٠٠٢م) وصلت المحكمة المتنقلة التاسعة في قضيته سميث ضد جامعة واشــنطن (Smith V. University of Washington) إلى النتيجة النقيض في قضية أثيرت من قبل مدرســة القانون بجامعة واشــنطن. ورفضت في العام التالي المحكمة المتنقلة الحادية عشــرة هذا التبرير في قضيته جونســون ضد مجلس الأمناء بجامعة جورجيا (Johnson V. Board of Regents of The University of Georgia). لكن حدث في العام ٢٠٠٢م، أن المحكمة المتنقلة السادسة حكمت أن التنوع أو التعدد اعتبر مصلحة ضاغطة لجامعة ولائية جروتر ضد بولينجر (Grutter V. Bollinger) وجراتر ضد بولينجــر (Gratz V. Bollinger). وحكمت المحكمة العليا في كلا القضيتين أن تنوع أو تعدد مجموع الطلبة يعتبر بقدر كاف مصلحة ضاغطة لجامعة ولائية لتســمح بسياســة أفضليات النشــاط الإيجابي في عملية القبول. وكان البرنامج المثير للجدل في قضية غروطر (Grutter)، والذي انخرطت فيه جامعة متشــيجان مدرسة القانون، هو التأييد بسبب أن العناية الفردية التي خص بها كل طلب أكد أن البرنامج قد فصّل بطريقة ضيقة محدودة. أما قضية جراتز (Gratz) فإنها تختص ببرنامج قبول الطلبة الجامعيين الذي اتضح أنه غير دستوري بسبب فقدانه العناية الفردية لكل طلب (وقد دفع بأفضلية النشــاط الإيجابي بموجب قاعدة رياضية حســابية)، وهو لم يحكم أنها مفصلة بشكل ضيق أو محدود.

وتعتبر أحكام ميتشجان مهمة بسبب أنها أوضحت تماماً أن بعض الطرق لأفضليات النشــاط الإيجابي في القبول للجامعة يقف صامداً أمام الفحص الدســتوري الجاد. وعلى كل، فإن تداعيات قضايا ميتشــجان (Michigan) حول النشــاط الإيجابي في الاســتخدام غير واضحة. ففي جانب واحد، ربما يثار الجــدل بأن التنوع في القوى العاملة الحكومية ســوف يســاعد المنظمــات الحكومية في التمثيــل الأفضل لمصالح المجموعــات المتعددة في المجتمع، لكن الكثير من المبررات من قبل المحكمة في قضايا، ميتشــجان (Michigan) ركزت على الأهمية في التمييز فــي التنوع في إطار التعليم العالي.

مواجهة التفرقة ضد المعوقين Addressing Discrimination Against The Disabled:

لقد اتخذت الحكومة الفيدرالية بداية بأعوام ١٩٧٠م إجراء من شأنه مواجهة المشكلة الانحرافية بالتمييز ضد المعوقين في جميع مناحي الاستخدام. وجاءت أول هذه الجهود في شكل قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣م (Rehailitation ACT) الذي حرم التمييز ضد «غير الأفراد المؤهلين المعوقين» من قبل أي منظمة تتلقى مساعدة مالية فيدرالية أو مقاولين فيدراليين، أو وكالات. وكان الغرض من القانون هو التأكد من أن لا أحد مؤهل، وتبين أن لديه أيضاً إعاقة وسوف يخضع للتمييز بموجب أي برنامج أو نشاط تدعمه اعتمادات فيدرالية. وإن تركيز القانون على جميع من يتلقون اعتمادات فيدرالية كان يعني أن جميع الإدارات الحكومية الولائية والمحلية سوف تمنع من التمييز ضد المعوقين. أن شروط قانون إعادة التأهيل (Rehabilitation ACT) الذي يمنع التمييز من قبل المقاولين الفيدراليين، ومن الوكالات الفيدرالية، أنه يطالب بنشاط أو عمل إيجابي من قبل تلك المنظمات، بما في ذلك الاستقطاب للتوظيف، وما يتجاوز ذلك، والتدريب.

وقد واجه الكونجرس في العام ١٩٩٠م مشكلة التمييز ضد المعوقين للمرة الثانية عن طريق تمرير قانون الأمريكان ذوي الإعاقة (Americans With Disabilities ACT) (ADA)، ويقوم هذا القانون على مبادئ تأسست بموجب قانون إعادة التأهيل لعام ١٩٧٣م، واللوائح التي صدرت لتنفيذه (Kellough, 2000) ويعتبر قانون الأمريكان ذوي الإعاقة (ADA) متكاملاً، بمعنى أنه يوسع دائرة الحظر على التمييز ضد المعوقين على المخدمين بالقطاع الخاص الذين ليست لهم عقود فيدرالية، وأنه ينطبق مباشرة على حكومات الولاية والمحلية، رغم أن النشاط الإيجابي ليس نافذاً بالقانون عليهم. ولم يشمل القانون (ADA) الوكالات الفيدرالية، وعلى كل فقد تم تبرير ذلك بأن الولاية والمحلية تحكمان بقدر كاف بقانون إعادة التأهيل ومتطلباته في النشاط الإيجابي. وليست هناك حاجة للقول إن قانون (ADA) «الأمريكان ذوو الإعاقة» كان مثار جدل، خاصة في تفسيره وتنفيذه. وقد كان تعريف «الإعاقة» «والاستيعاب المعقول» المرافق من قبل المخدمين، أهدافاً متحركة خلال العقد الماضي عندما أصدرت لجنة فرص الاستخدام المتساوية (EEOC) فيضاً من إرشادات السياسة، وأن المحاكم الفيدرالية أصدرت قرارات حول سلسلة من القضايا (Kellough, 2000, Kellough & Gamble, 1995). وبإيجاز، فإن المخدمين ممنوعون من التفرقة ضد أي شخص معوق مؤهل والذي من المحتمل، باستيعاب معقول أو غير معقول، أن يؤدي المهام الضرورية للوظيفة.

تحدي التحرش الجنسي (The Sexual Harassment Challenge):

يعتبر التحرش الجنسي في مكان العمل شكلاً من التفرقة غير القانونية التي ينبغي على المخدمين الحكوميين السعي إلى منعها، وأنها إذا حدثت، يجب مواجهتها بأسلوب يعاقب المرتكب ويعافي الضحية. ومثال لذلك، خلال العقد الماضي، أن رئيساً مقيماً وهو مرشح للمحكمة العليا، وعدداً من أعضاء الكونجرس، اتهموا علناً بالتحرش الجنسي لموظفيهم. وليس هناك منطق للاعتقاد بأن التحرش الجنسي للنساء من قبل الرجال في مكان العمل ظاهرة جديدة. وينبغي الانتباه إلى أن قضايا التحرش الجنسي بالرجال من قبل النساء لم يسمع عنها، والمنحرفون جنسياً قد يكونون ضحايا من قبل الجنسين (الرجال والنساء). وإن ما حدث في الولايات المتحدة هو ارتداد لنمط من التحمل من قبل المخدمين لأمد طويل. وينظر الآن للتحرش الجنسي بشكل واسع على أنه غير مقبول وسلوك مكلف يجب على الإدارة الحكومية مواجهته عن طريق سياسات رسمية يتم تطبيقها، وإجراءات تأديبية، وبرامج تدريبية، وطرق أخرى لإزالته من مكان العمل.

وإن الأسباب لإلقاء الضوء على هذه النقطة التي تبرز حالياً وكانت سابقاً في ركن مظلم في مكان العمل، ليس من الصعب معرفتها. أولاً، أن النساء أصبحن بسرعة يشكلن نصف القوى العاملة المدنية، وأنهن يزحفن نحو فئات الوظائف التي كانت تقليدياً حكراً على الذكور بما في ذلك وظائف الإدارة والمهنيين. وهكذا، بالإضافة إلى جذب انتباه الرأي العام للتحرش الجنسي من الشكاوى من جانب عدد متنامٍ من النساء اللائي ليس لهن استعداد لتحمل ذلك بأي شكل من الأشكال، فإن هذه الوقائع الفجة للتحرش من قبل العمال الذكور الذين يرفضون عدم الفصل لجميع جيوب العمل الخاصة بالذكور مثل حرف الإنشاءات، والشرطة ومصالح (إدارات) المطافئ والذين تسلموا تحديداً إخطاراً في هذا الشأن، قد حظيت بانتباه خاص. ثانياً، أن القيم الاجتماعية والاتجاهات في هذا الشأن آخذة في التغيير السريع. وأن التعريفات التقليدية عن «أدوار الجنس» وعلاقات السلطة بين الرجال والنساء في المجتمع تتهاوى، وأن السلوك الذي كان يعتبر الأسوأ سابقاً «غير مؤدب» أو «قليل الحظ» هذا السلوك ببساطة اليوم يعتبر غير مقبول في مواضع كثيرة. ثالثاً، مع تحول القيم الاجتماعية، فإن المناخ السياسي تغير تغيراً جوهرياً. وإن النساء بسبب تنامي تأثيرهن السياسي فإن قضاياهن تحظى الآن بانتباه أكثر مما يلقينه قبل سنوات قليلة، وإن هذه الحقيقة تنعكس في التشريع وفي أحكام المحاكم، واللوائح التي تصدرها الوكالات مثل لجنة الفرص المتكافئة في الاستخدام، وسياسات شئون الموظفين على كل مستويات الحكومة.

التحرش الجنسي والقانون (Sexual Harassment And The Law):

إن الفصل VII من قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٦٤م يمنع التفرقة في الاستخدام على أســاس العــرق، أو اللون أو الدين والأصل الوطني والجنــس (ذكراً أو أنثى) وإن لجنة الفرص المتكافئة في الاستخدام مسئولة عن تنفيذ القانون في هذا المجال (سوياً مع المحاكم الفيدرالية) التي فســرت الفصل VII ليعني أن التحرش الجنســي شــكل مــن تفرقة الجنس (ذكراً أو أنثــى). وتوجد أنواع أخرى من تفرقة الجنس مثل رفض توظيف أو ترقية النســاء المؤهلات، وبالطبع دفع رواتب للنساء تقل عما يتلقاه الرجال لنفــس نوع العمــل (Lee & Greenlaw, 1996)، وبمعنى آخر فإن التحرش الجنســي غير قانوني، وأن مرتكبيه (بما في ذلك المخدم) يمكن مقاضاتهم ويكونون عرضة لأي خســائر. وبالنسبة للمخدم الحكومي إذن، فإن دعاوي التحرش الجنسي التي يرفعها العمال أو المتعاملون تعتبر أموراً قانونية خطيرة. ما السلوك أو الممارسات التي تعتبر تحرشاً جنســياً؟ إن لجنة فرص الاستخدام المتساوية أصدرت الإرشادات التالية من قبل أكثر من ٢٥ سنة:»

«يعتبر التحرش على أســاس الجنــس انتهاكاً للقســم (٧٠٣) من الفصل VII. وإن المقدمات الجنســية التي لا تجد ترحيباً، وطلب الحظوة الجنســية وأي ســلوك شــفهي أو بدني ذي طبيعة جنسية يكون تحرشاً جنسياً حين (١) الخضــوع لمثل هذا الســلوك يتم إما صراحــة أو تلميحــاً لمصطلح أو ظرف لاســتخدام الفرد، (٢) الخضوع إلى مثل هذا السلوك أو رفضه من قبل الفرد يستخدم أساساً لقرارات الاستخدام التي تؤثر في ذات الفرد، أو (٣) مثل هذا السلوك يحمل معه الغرض أو التأثير بشكل كبير يتداخل مع أداء الفرد للعمل أو يخلق تحرشــاً، وعداء، أو بنية عمل عدوانية (U. S. Euqal Employment Opportunity Commission, 1980)».

إن البنديــن (١) و(٢) من إرشــادات لجنة فرص الاســتخدام المتكافئة (EEOC) واضحة ولا تثير كثيراً من الجدل، وهما يمنعان الخضوع للسلوك الجنسي الذي يصدر من الرئيس شــرطاً للاستخدام (لا يجد ترحيباً، أو أن تستخدم الاستجابات لمثل هذا الســلوك أساساً لنشاطات شــئون الموظفين مثل الفصل أو الحرمان من زيادة الراتب للموظفــين الذين يرفضون الخضوع). ويطلق علــى هذا في الغالب تعويض التحرش ومعظم المحاكم الفيدرالية المتنقلة، لكن ليســت جميعها، تطبق القاعدة التالية لتقرير ما إذا كان الشاكي قد تعرض لتعويض مقابل التحرش:

- يجب أن يكون الموظف عضواً في طبقة تتمتع بالحماية.
- يجب أن يكون هناك دليل على أن الموظف قد خضع لمطالب جنسية غير مرغوب فيها.
- يجب إثبات أن التحرش كان على أساس جنسي.
- يجب أن يبرهن أن الموظف كان متوقعاً أن يخضع حتى يتفادى عقوبة تتصل بالوظيفة أو تلقى مزايا وظيفية.
- يجب تعزيز المسئولية القانونية للمخدم تحت الفصل VII، أن رئيس الشاكي كان قد تصرف بصفة وسيط للمخدم (Lee & Greenlaw, 1996, PP. 16-17).

أما البند (٣) من إرشادات اللجنة (COEE) المتعلقة بخلق بيئة عدائية أو هجومية فإنه – أي البند – عمومي في تطبيقيه، وأنه لا يتطلب أن يبرهن عليه الشاكية أنها (أو أنه) حرم من مزايا ملموسة مثل ترقية وظيفية. وأن ما ينبغي إثباته هو أن سلوك المدعى عليه حيال الشاكية خلق بيئة عمل عدوانية أو وهجومية. وليس بالمستغرب، أن معظم الاتهامات في الحكومة تقوم على أساس أثر البيئة العدوانية.

وإن جميع إنتهاكات الفئة (٣) من إرشادات اللجنة (COEE) كانت بعيدة من القضية القانونية حول موضوع التحرش، لكن المحكمة العليا وافقت مع اللجنة في قضيته بنك ميريترسيفنجز ضد فنسون (١٩٨٦م) (Meritor Savings Bank V. Vinson) وقدم هذا القرار إرشادات ضرورية للمخدمين وأكد أن بيئات عمل عدوانية ومؤذية جسدياً أمور خطيرة، وأن على المخدمين اتباع إرشادات اللجنة (COEE) بعناية إذا كانوا يتوقعون لها أن تسود في المحكمة (Webster, 1994).

وإن النقطة الأولى التي أثارتها المحكمة في قضية ميرتر ضد فينسون (Meritor V. Vinson) كانت أنه حدث انتهاك للفصل VII إذا كان السلوك الجنسي الذي لا يجد ترحيباً كبيراً ومستمراً ويخلق بيئة عمل عدوانية ومؤذية جسدياً، حتى لو لم يحرم الشاكي من أي مزايا مادية. وحدث في هذه القضية أن موظفة في بنك اتهمت رئيسها الرجل بالتحرش الجنسي لمدة أربع سنوات، بما في ذلك الملاطفة وعلاقات جنسية قسرية نفسانياً، واغتصاب. وبعد فصلها بسبب تمتعها بإجازة مرضية زائدة عن الحدود في العام ١٩٧٨م، قامت فينسون (Vinson) برفع دعوى أمام محكمة المقاطعة ضد الرئيس والبنك، مكررة لاتهامات فينسون (Vinson)، أنكر رئيسها الاتهامات بالنشاط الجنسي وأكد أن اتهامات فينسون كانت ردة فعل لخلاف يتصل بالعمل. وادعى البنك في دفاعه أنه ليس على علم بأي تحرش جنسي، وأنه

إذا حدث ذلك، فإنه بغير موافقته أو تصديقه. وحكمت محكمة الولاية ضد فينسون، وذكرت أنه «إذا ارتبطت فينسون بعلاقة حميمية أو جنسية مع رئيسها خلال خدمتها في البنك، فإن تلك العلاقة كانت تطوعية وليس لها أي صلة باستمرارية خدمتها أو تقدمها أو ترقيتها في البنك».

واسقطت محكمة الاستئناف لمقاطعة كولومبيا (Columbia) قرار محكمة المقاطعة. فقد أصدرت سابقاً محكمة الاستئناف أن الانتهاكات للفصل VII يمكن أن تقوم على أحد أمرين حين التحرش الجنسي «(١) التحرش الذي يتضمن تكييف مزايا خدمة ملموسة ناتجة عن حظوة جنسية، (٢) التحرش الذي يخلق بيئة عمل عدوانية وهجومية لكنه لا يوثر على المزايا الاقتصادية». وإن محكمة المقاطعة لم تنظر إلى ما حدث أنه انتهاك من النوع الثاني، وعليه فقد أعادت محكمة الاستئناف القضية، مع إبداء ملاحظتها أن المخدمين مسئولون قانونياً بشكل جازم عن التحرش الجنسي الذي يمارس من قبل موظفيهم الإشرافيين.

وحين استمعت المحكمة العليا للاستئناف حول القضية، وافقت مع محكمة الاستئناف (لمقاطعة كولومبيا) حيث أبانت «أن مقدمات الجنس التي لا تجد ترحيباً والتي تخلق بيئة عمل هجومية أو عدوانية تنتهك الفصل VII». وفيما يتعلق بدعوى المشرف والبنك أنه لم يحدث انتهاك بسبب أن فينسون (Vinson) لم تخسر أي مزية ملموسة، فإن المحكمة لم توافق على ذلك. وقالت المحكمة إن الكونجرس قصد ضرب كامل الطيف (الموضوع) الخاص بالتفاوت في معاملة النساء في الاستخدام. وإن إرشادات اللجنة (EEOC) رغم أنها غير ملزمة للمحاكم، إلا أنها تكون جملة من الخبرات والأحكام المعرفية التي يمكن أن ترجع إليها المحاكم وأطراف الدعوى للاسترشاد. وعليه، فإن القضية أعيدت إلى محكمة المقاطعة لإجراءات إضافية تتفق مع رأي المحكمة العليا.

وركزت القضية الثانية الخاصة بميرتور ضد فينسون (Meretor V. Vinson) على مسئولية المخدم. وجادل بنك ميرتور (Meritor Bank) بأنه غير مسئول قانونياً بسبب أن لديه سياسة مكتوبة ضد التفرقة، وأن فينسون لم تتبع إجراء التظلم القائم. ولم توافق المحكمة بكلا الادعائين، فالسياسة عمومية ولم تتعرض بشكل قاطع للتحرش الجنسي، وأن إجراء التظلم لا يشجع على الشكوى، وأن المحكمة على كل حال لم تصل إلى تسوية قاطعة لمسألة مسئولية المخدم. ونيابة عن الأغلبية كتب رئيس القضاة ريهينكويست (Chief Justice Rehanquist) «أن الأغلبية لاحظت أنه بينما

على المخدمين مسـئولية مطلقـة للأعمال التي يقوم بها المشـرفون لديهم حين تكون هنـاك مزايا مادية مضمنة، فـإن بعض القيود تقع على مسـئولية المخدم حين تكون بيئـات العمل العدوانية هي القضية» (Morlacci, 1987-1988, PP. 513-515). وقد أخرجـت المحكمة العليا منـذ ١٩٨٦م عدة أحكام مهمة تزيد مـن إيضاح موقفها من مسـئولية المخدمـين وقد أعادت بالإجمـاع تأكيدها للمبدأ الـذي وضعته في قضية ميريتـور (Meritor)؛ إذ إن الفصـل VII لا يتطلب من ضحية التحرش الجنسـي أن يبرهن على حدوث ضرر نفسـاني قبل النظر في السلوك المعني باعتباره غير قانوني. ونصـت اللجنة في قرارهـا أن البيئة العدائية يمكن أن تهدم أداء الموظفين، وتشـجع على الاسـتقالة (فصل بناء)، وتهدم المستقبل الوظيفي. ولاحظت المحكمة أنها تأخذ «بالطريق الوسـط» تاركة تقريراً عما إذا لم تكن حالات بعينها من السـلوك الهجومي غير قانونية عن طريق دراسة كل حالة بحالتها.

ورغم أن المحكمة لم تفسر بالتحديد أنواع السلوك التي تؤدي إلى بيئة عدوانية غير قانونية، إلا أنها – أي المحكمة – نصت على أن جميع العوامل ذات العلاقة بحاجة إلى أن ينظر فيها بما في ذلك الإجابة عن التالي:

- كم عدد المرات التي حدث فيها السلوك المعني؟
- إلى أي مدى كان السلوك خطيراً؟
- هل كان هناك تهديد جسدي أم أن السلوك انحصر فقط في تعبيرات كلامية وتعليقات؟
- هل يتدخل السلوك بطريقة غير عقلانية في أداء الضحية لوظيفتها؟
- هل الضحية فعلاً ترى أن بيئة العمل مهينة وعدائية؟

وقـد أصـدرت المحكمة في العـام ١٩٩٨م عدة أحكام طال بشـغف انتظارها بما في ذلك قضايا: أونكال ضد مؤسسـة سانداونر، أوف شور للخدمات، وفاراغر ضد مدينة بوكاراتون، ومؤسسة بيرلنغتون للصناعات ضد إلرث (Oncale V. Sundowner Offshore Services Inc., Faragher V. City of Boca Raton, and Burlington Industries, Inc. V. Ellerth). وسـعت المحكمة من خلال هذه الأحكام إلى توضيح القانون الخاص بـ(١) هل دعوى التحرش الجنسـي مـن نفس الجنس (ذكراً أو أنثى) يمكـن أن يخضـع لأحكام الفصل VII؟ (٢) ما المعيـار القانوني الذي يجب أن يطبق لتقرير ما إذا كان على المخدمين مسـئولية في التحرش الجنسـي من قبل المشرفين؟ (٣) وهل التعويض مقابل التحرش يمكن أن يسـتمر «دون دليل على أن الموظف خضع لمقدمات جنسية أو أنه تأذى لرفضه مثل هذه المقدمات»؟ (Muhl, 1989, P.6).

وحكمت المحكمة بالإجماع في قضية أونكال (Oncale) بأن الفصل VII ينطبق على التحرش الجنسي بأعضاء لنفس الجنس. فقد ادعى جوزف أونكال (Joseph Onclae) أنه بينما كان يعمل في حفار للزيت، فإن زملاء العمل أخضعوه لتحرش ذي علاقة بالجنس بواسطة اثنين من المشرفين، وأمام أعضاء آخرين من مجموعة العمال. ورغم أن هذه الأحداث رفعت لإدارة سنداونر (Sundowner)، لكن لم تتخذ أي خطوات علاجية. ونصت المحكمة في قرارها:

«نحن لا نرى مبرراً في لغة الفصل VII أو في سوابقنا من دعاوى الحكم، فتوى تستبعد التحرش من نفس الجنس من تطبيق الفصل VII ... ويحرم الفصل VII التفرقة ... بسبب ... الجنس (ذكراً أو أنثى) في «شروط» أو «ظروف» الخدمة. وإن تمسكنا هذا يشمل التحرش الجنسي ويطال أي تحرش جنسي من أي نوع مما يستوفي المتطلبات التشريعية».

«ويكتفي المدعى عليهم ومحاموهم أن يقروا بالمسئولية في حالة التحرش لذات الجنس بتحول الفصل VII إلى قانون في الذوق العام بمكان العمل الأمريكي. ولكن هذه المجازفة ليست بأكبر بالنسبة لذات الجنس مما لو كان التحرش الجنسي يتعلق بالجنس الآخر مع الانتباه إليه بعناية وبكفاية لاستيفاء المتطلبات التشريعية» (Oncale V. Sundowner Offshore Services Inc. 1998).

وكانت القضية في الدعوى المرفوعة من فارغر ضد مدينة بوكاراتون (Phargher V. City of Boca Raton) خاصة بمسئولية المخدم للسلوك التحرشي من جانب المشرفين. وحكمت المحكمة هنا أن المخدمين عرضة لتحمل المسئولية الكاملة للتحرش الجنسي الذي يتسبب فيه المشرف (MUHL, 1998, P. 61). فقد تقدمت بيث آن فاراغر (Beth Ann Fragher) وهي حارس إنقاذ، تقدمت بدعوى ضد رئيسها المباشر وضد المدينة، واتهمت أن المشرفين الاثنين قد تسببا في بيئة عدوانية جنسياً في العمل بإخضاعها بشكل متكرر هي والنساء الأخريات اللائي يعملن في الإنقاذ «لتلامس استفزازي غير مرغوب فيه»، وملاحظات فيها فسق، وتعليقات تصف النساء بعبارات مهينة. وقد حملت محكمة مقاطعة المدينة المسئولية، بسبب أنها توصلت إلى حقيقة أن التحرش أدى إلى بيئة عدوانية مهينة إلى الحد الذي «يدعم الاستنتاج بأن لدى المدينة علماً أو معرفة بناءة بذلك». وعليه، فإن محكمة المقاطعة تتمسك بأن المشرفين في مبادئ الوكالة التقليدية يعملون وكلاء للمدينة، ولكن محكمة الاستئناف على كل حال نقضت هذا الحكم الذي صدر من محكمة المقاطعة بدعوى أن المعرفة

البناءة لا يمكن أن تلصق على المدينة، وأنها لا يمكن أن تكون مسئولة عن هذا الإهمال. وقامت محكمة الاستئناف بدورها، بنقض وإعادة الدعوى، متمسكة «بأن المخدم يتحمل المسـئولية عن تفرقة عملية من جانب المشـرف، لكن بشـرط دفاع إيجابي ينظر إلى عقلانية سـلوك المخدم سوياً مع سلوك الضحية المدعي». وأشارت المحكمة في قضية ميريتور (Meritor) إلى أن المسألة حول مسئولية المخدم ينبغي تقييمها بموجب مبادئ قانون الوكالة، والتي تنص على أن المخدم يمكن أن يكون مسئولاً عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون إذا كانوا في حدود مسـئوليات المهام ذات العلاقة بوظيفة المشـرف. كما أن المحكمة أوضحت في قضية فاراغر (Pharagher) موقفها بإشـارة إلى أن المشرفين دائماً «يجدون معيناً، في السلوك الجنسي السيء بسبب العلاقة الإشرافية» ولا يتحمل المخدمـون المسـئولية تلقائياً على كل حـال، فيما لو أن المشـرفين تورطوا في تحرش جنسـي. وقد تحملت مدينة بوكا راتون (Boca Raton) المسـئولية بموجب هذا المعيار بسبب (١) أن المشرفين لديها خلقوا بيئة عمل عدائية، وأن لديهم سلطات غير محدودة تقريباً على مرؤوسيهم، (٢) أن الشركة لم تنشر في ذلك الوضع سياستها حول التحرش الجنسي بين المشرفين. وإن بوكاراتون (Bocaraton)، بمعنى آخر، لا يمكن أن ترقى إلى دفاع إيجابي بسبب أنها لم تمارس عناية معقولة لمنع سلوك المشرفين غير القانوني.

واستخدمت المحكمة تبريرها في قضية فاراغر (Pharagher) لتتخذ قرارها في قضية شـركة بيرلينجتون للصناعات ضد إيليرث (Burlington Industries, Inc. V. Ellerth). وقد كانت المشكلة الرئيسية في هذه القضية، هي ما إذا كان الموظف الذي لم يستسلم لمطالب رئيسـه الجنسـية أو أنه تأذى مـن أي نتائج مادية ذات صلـة بوظيفته، فهل بإمكانه المقاضاة للحصول على التعويض بسبب التحرش الجنسي؟ وتمسكت المحكمة بأن الموظفين يحق لهم التعويض عن الأذى حتى لو أنهم لم يستسلموا لمطالب المشرف ولـم يعانـوا من أي نتائج عكسـية لذلـك. ولاحظت المحكمة أنه رغـم أن المخدمين لا يتحملـون المسـئولية نيابة عن المشـرفين بموجب هذه الشـروط، إلا أن المخدمين يمكنهم «تقديم دفاع إيجابي حول المسـئولية والأضرار، شـريطة أن يبرهنوا بواسطة ترجيح الأدلـة ...» «ويتضمن الدفاع عنصرين ضروريين: (أ) أن المخدم مارس عناية معقولة ليمنع ويصحح بالفور أي سـلوك بالتحرش الجنسي، (ب) أن الموظف الشاكي فشـل بدرجة غير معقولة ليستفيد من أي فرص مانعة أو تصحيحية يقدمها المخدم. ولم يكن هناك أي دفاع إيجابي على كل حال، حين يصل تحرش المشـرف أوجه بعمل ملموس يتصل بالخدمة» (Burlington Industries, Inc., V. Ellerth, 1998).

نشرة Bulletin:

من الاعتراض الذي قدمه القاضي توماس (Justice Thomas) وانضم إليه في ذلك القاضي سكاليا (Justice Scalia) حول قرار المحكمة في قضية بيرلنجتون للصناعات ضد إيليرث (Burlington Industries V. Ellerth) «أنه حين يرتكب المشرف عملاً له نتائج عكسية في الموظف الذي رفض تلاطف المشرف، فإن المشرف يمارس سلطاته المحددة التي منحت له من قبل شركته. وعليه، فإن أفعاله هي أفعال الشركة، وأنها تخضع للدعوى بشكل صحيح ... وعليه فإنه إذا قام المشرف بخلق بيئة عمل عدوانية فإنه لا يمثل المخدم، وبينما تسلم المحكمة بذلك، فإن خلق المشرف لبيئة عمل عدوانية ليس في إطار خدمته، أو أنه جزء من سلطاته الواضحة. وحقاً، أن بيئة عمل عدوانية شيء غير أخلاقي لمصلحة المخدم. وفي هذه الظروف، فإن المخدم ينبغي أن يكون مسئولاً فقط إذا كان متجاهلاً لذلك، ويعني ذلك أن المسئولية تقع فقط إذا كان المخدم إما على معرفة، أو أنه بممارسة عناية معقولة ينبغي أن يكون على معرفة عن بيئة العمل العدوانية وفشل في اتخاذ الإجراء العلاجي ... وشرح ذلك من حيث إن الإشارة بالتعويض المقابل وبيئة العمل العدوانية لا يتحكمان في تقرير مسئولية المخدم، وأن المحكمة انتهت إلى القول بأن إيليرث (Ellerth) ينبغي أن تمنح فرصة لتبرهن على مستوى المحكمة أن لها دعوى تنتهي بمسئولية يتحملها (المخدم).

سياسات التحرش الجنسي (Sexual Harassment Policies):

إن المخدمين الحكوميين مطالبون بعمل كل شيء معقول وممكن لمنع التحرش الجنسي في مكان العمل. وجزئية رئيسية من هذا الجهد هي بيان واضح مكتوب بسياسة الإدارة ويتم نشره متضمناً إرشادات لجنة فرص الاستخدام المتكافئة (EEOC)، ويضع إجراء إدارياً في البدء والعلاج العادل حول الشكاوى، ويشرح بوضوح الجزاء للتجاوزات. وينبغي أن يكون أحد فريق الإدارة العليا مسئولاً عن تنفيذ ومراقبة البرنامج. وإن المسئولية الممكنة للمديرين التنفيذيين، والمشرفين، وآخرين ينبغي شرحها، ويتضمن ذلك شرطاً في قانون الحقوق المدنية لعام ١٩٩١م يمكن بموجبه لضحايا التحرش الجنسي تلقي تعويض وعقوبة تأديبية للأضرار تصل إلى (٣٠٠,٠٠٠) دولار.

ولأغــراض التوضيح، فإنه ينبغي أن توضح سياســات التحرش الجنســي شــرحاً لأنواع الســلوك غير المقبــول. وينبغي أن تــؤدي إجراءات التنفيذ إلى تأكيد ســريع يناسب التصحيح الذي يطبق حين تكون هناك دلالة بذلك السلوك، وأن على المديرين والمشرفين «أن يتدربوا للتجاوب مع المشكلات بسرعة وبفعالية». وإنه من المهم تصميم برنامــج تدريبي ليتعرف جميع الموظفين بعناصر سياســة الوكالة بالنســبة للتحرش الجنسي التي يتطلبها جميع الموظفين. وينبغي التعرف على المشكلات ووقفها قبل أن تتطور إلى شــكاوى في التحرش الجنســي، وأن يكون ذلك هدفاً رئيسياً في السياسة والإجراءات ذات العلاقة بالتحرش الجنسي. وإنه من المهم أيضاً، التأكد من أن نظام الشــكاوى مفهوم من قبل جميع المتدربين، وأن يتم التركيز، أنه أنشئ لإحداث التوازن في الحقوق لكل من الشــاكين والمدعى عليهــم (Spann, PP 59-60). والقاعدة اليوم هي أن السياســات المانعة للتحرش الجنســي، وذلك بالنسبة للمخدمين في القطاعين العام والخاص، ولدى جميع المصالح الرئيسية والوكالات في الحكومة الفيدرالية، لديها سياسات يتم تحديثها بطريقة منتظمة. وإن مجلس حماية نظام الجدارة وجد أن أكثر من (٨٠٪) من المدعى عليهم الذين تم حصرهم وضعوا ونشــروا سياســات التحرش الجنســي بين الأفعال الأكثر فعالية التي يمكن أن تتخذها منظمة للتقليل من التحرش الجنسي أو منعه (U.S. Merit) (Systems Protection Board, 1995, PP. 40-41). وإن ثلثــي المدعى عليهم أو أكثر قيموا التدريب الشــامل للموفظين، ونشــر الجزاءات وقنوات الشــكاوى، وحماية الضحايا من الانتقام، وتدريب المديرين والمشــرفين كافة، وتطبيق عقوبات صارمة، ووضعوا ذلك أساســاً لمنع التحرش الجنسي (P. 41). ورغم أن «أقلية يحسب لها» من الموظفين الفدراليين لا يرون أن سياسات الوكالة في التحرش الجنسي ذات فعالية خاصة، فإن مجلس حماية نظم الجدارة انتهى للقول: «إنها – أي السياســات – مهمة بشــكل كبير لما تمثله من قول أو فعل». «والسياسات شاهد على أن قادة الوكالة لهم النية كما هو مسجل للتعامل بشكل مناسب مع التحرش الجنسي. وإن هذا التصريح الملزم من القيادة يمكن أن يكون حرجاً لمســاندة المديرين والمشرفين الذيــن يحاولون تطوير بيئة عمل لا يحتمل فيها التحرش الجنســي (U.S. Merit) (Systems Proteciton Board, 1995, P. 41). وبنهايــة أعــوام ١٩٩٠م، فإن معظم الولايات طبقت سياسات على صعيد الولاية والوكالة حول التحرش الجنسي، هذا وإن ولاية ميشــيجان ١٩٧٩م كانت هي الأولى. ورغــم أن الولايات أقرت بوضوح الحاجة إلى سياســة تحرم التحرش الجنسي تكون مكتوبة، وذلك في أواخر أعوام ١٩٩٦م، إلا أن القليل منها الذي كان لديه برامج شــاملة تســتوفي المعاييــر التي وضعتها المحاكم (Bowman & Zigmond, 1996).

وبالمثل فإن معظم المدن ذات السكان الذين يزيدون عن (١٠٠,٠٠٠) وضعت سياسات للتحرش الجنسي، وأن لدى معظمها نوعاً من البرامج التدريبية الرسمية في موقع العمل. وبالضبط، فإن مكتب ومجلس شئون الموظفين المركزي عليه بعض المسئولية للقيام بهذا التدريب. وقد أوضح مسح في العام ١٩٨٩م بالمدن الكبيرة أنها كانت تتخذ «خطوات إيجابية لحماية أنفسهم من قضايا المسئولية المحتملة والضرر الذي يشاع» (Kirk-Westerman, Billeau & England, 1989, P. 104).

الخاتمة Conclusion:

إن الجهود في مقاومة الأنماط التاريخية للتفرقة ضد الأقليات، والنساء، وأولئك الذين لديهم إعاقات هي من بين السياسات الأكثر أهمية التي يطبقها مديرو شئون الموظفين الحكوميون. وتطورت هذه الجهود من تصريحات بسيطة لمنع التفرقة، إلى برامج تركز على معالجة الشكاوي، والنشاط الإيجابي الأول والجهود التي تتجاوز ذلك، وأخيراً البرامج التي تشمل الأفضليات للأقليات ذات التمثيل الأقل من استحقاقها، والنساء، والمتطلبات المعقولة لاستقطاب المعوقين المتقدمين للوظائف وللموظفين. وأن سياسات وبرامج محاربة التفرقة في كل خطوة طوال الطريق كانت تقابل بمعارضة سياسية كبيرة وتحديات قانونية. واليوم، فإن برامج النشاط الإيجابي للأفضليات تجد مقاومة في المحاكم وفي صندوق الاقتراع، ويبدو أن هذه المجموعة من المسائل المعقدة بعيدة عن الحلول.

إن التحرش الجنسي شكل من أشكال التفرقة على أساس الجنس (ذكراً أو أنثى) يعتبر مشكلة مستمرة، تماماً مثل أولئك الذين يواجهون إعاقات بدنية وعقلية. إن المخدمين الحكوميين، بحسب وضعهم الفريد بموجب الدستور، مطالبون حقاً، ومتوقع منهم أن يكونوا المخدم المثالي في كيفية تشغيل أنظمتهم في شئون الموظفين، ويتطلب هذا المعيار أن يعمل المخدمون كل شيء ممكن لإزالة ممارسات التفرقة ذات التنوع الكبير، واتخاذ خطوات إيجابية لتأكيد أن جميع المواطنين يتمتعون بالحماية والفرص المتكافئة في الاستخدام بالحكومة. وعليه ينبغي على جميع موظفي الحكومة:

- أن يعتبروا أنها مسئوليتهم لتقرير مدى خطورة التفرقة بجميع أنواعها في منظماتهم، بحيث يمكنهم اتخاذ الخطوات المناسبة والفعالة في التجاوب (مع التفرقة).
- التأكد من أن تدريب العمال، والمديرين، والمشرفين متوافر ويقام بانتظام للتأكد من أنه يعالج المشكلات القائمة، ويستوفي المعايير القانونية، ويشجع الضحايا للإبلاغ عن التفرقة، وأن يتقدموا بشكاوى رسمية دون خوف أو تراجع.

وفـــي نهاية التحليل، فـــإن المخدمين الحكوميين ملزمون بالمحافظـــة على بيئة عمل خالية من التفرقة، بما في ذلك التحرش الجنسي. وتتعدى هذه المسئولية تماماً أن تكون هناك فقط سياسات ضد التفرقة في الكتب، إذ إنها تتطلب من المخدمين الحكوميين أن يتخذوا خطوات إيجابية لمنع التفرقة، وللتعرف على أسبابها، ولمعاجلة آثارها.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- حكمـــت المحكمة العليا في قضية جروطـــر وجراتز (Grutter & Gratz) أن التنوع فـــي مجموع الطلبة مصلحة حكومية ضاغطة بقدر كاف للســـماح بخطة نشـــاط إيجابي بالأفضلية. هل يمكن اســـتخدام المنطق نفســـه فيمـــا يخص التنوع داخل القوى العاملة الحكومية؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما النقاط الرئيسية لذلك المنطق (الحجج)؟ هل ترى أن مثل هذه الحجة ذات أهمية؟ لماذا؟ لماذا لا؟

٢- هل مخدمك أو الجامعة لديها سياسة في التحرش الجنسي؟ إذا كان الأمر كذلك، هـــل تعرف ما تنص عليه تلك السياســـة؟ هل تعتقد أنها تمنـــع بفعالية التحرش الجنسي من قبل المشرفين أو زملاء العمل أو المدرسين؟

٣- هـــل تتفـــق مع المحكمـــة العليا فـــي تبريرها حول مســـئولية المخدم فـــي فراغير (Phragher)؟ لماذا؟ ولماذا لا؟

المراجع References:

Adarand V. Pena (1995). 515 U.S. 200.

Bolling V. Sharpe (1954). 347 U.S. 497.

Bowman, James S., and Christopher J. Zigmond (1996). «Sexual Harassment Ploicies in State Government: Peerign into the Fishbowl of Public Emploement.» Spectrum: The Journal of State Government, Vol. 69, No. 3 (Summer), pp. 24-36.

BurlingtonIndustries, Inc. V. Ellerth (1998). 524 U.S. 742.

Button, James W., and Barbara A. Rienzo (2003). «The impact of Affirmative Acion: Black Employment in Sex Southern Cities.» Social Science Quarterly, Vol. 84, No. 1 (March), pp. 1-14.

City of Richmond V. Croson Company (1989). 488 U.S. 469.

Edley, Christopher, Jr. (1996). Not All Black and White: Affirmative Action, Race, and American Values (New York: Hill and Wang).

Faragher V. City of Boca Raton (1998). 524 U.S. 775.

Fircfighters Local V. Stotts (1984). 467 U.S. 561.

Garfinkel, Herbert (1959). When Negros March: The Mach on Washington Movement and the Organizatioanl Politics for FEPC, (Glencoe, IL Free Press).

Goldstein, M., and R. S. Smith (1976). «The Estimated Impact of the Antidiscriminaiton Program Aimed at Federal Contractors.» Industrial and Labor Relations Review, Vol. 29, No. 4, pp. 523-543.

Graham, Hugh Davis (1990). The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy, 1960-1972 (New York: Oxford University Press).

Gratz V. Bollinger (2003). 539 U.S. 244.

Griggs V. Duke Power Company (1971). 401 U.S. 424.

Grossman, J. B., and R. Wells. (1988). Constitutional Law and Judicial Policy Making (New York: Longman).

Grutter V. Bollinger (2003). 539 U.S. 306.

Grutter V. Bollinger (2002). 288 F. 3d 732.

Guenin, Louis M. (1997). «Affirmative Action in Highe Education as Rdistridution.» Public Affairs Quarterly, Vol. 11, No. 2 (April), pp. 117-140.

Harris V. Forklift Systems, Inc. (1993). 510 U.S. 17.

Holmes, S.A. (1995). «Programs Based on sex and Race are Under Attack: Dole Seeks Elimination,» New York Times (March 16), P. 1A.

Hopwood V. State of Texas (1996). 78 F. 3d 932.

Hyclak, T., and L. W. Taylor (1992). «Some New Historical Evidence on the Impact of Affirmative action: Detroit, 1972. «Review of Black Political Economy, Vol. 21, No. 2, pp. 81-98.

Johnson V. Board of Regents of the University of Georgia (2001). 263 F. 3d 1234.

Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County, California (1987). 480 U.S. 616.

Kellough, J. Edward (1989). Federal Equal Employment Opportunity Policy and Numerical Goals and Timetables: An Impact Assessment (New York: Praeger).

____. (1991). «The Supreme Court, Affirmative Acion, and Public Management: Where Do We Stand Today?» American Review of Public Administration, Vol. 21, No. 3 (September), pp. 255-269.

____. (2000). «The Americans with Disabilities Act: A Note on Personnel Policy Impacts in State Government.» Public Personnel Management, Vol. 29, No. 2 (Summer), pp. 211-224.

____. (2003). «Equal Employment Opportunity and Affirmative Action in the Public Sector.» In Steven W. Hays and Richard C. Kearney, Public Personnel Administration: Problems and Prospects, 4th ed. (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).

____. (2006). Understanding Affirmative Action: politics, Discrimination, and the Search for Justice, (Washington, DC: Georgetown University Press).

Kellough, J. Edward, and Robert C. Gamble (1995). "The Americans With Disabilities Act: Implications for Public Personnel Management," in Steven W. Hays and Richard C. Kearney (Eds.), Public Personnel Administration: Problems and Prospects, 3rd ed. (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall), pp. 247-257.

Kellough, J. Edward, and David H. Rosenbloom (1992). "Representative Bureaucracy and the EEOC: Did Civil Service reform Make a Difference?" in Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom (Eds.), The promise and Paradox of Civil Service Reform (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press), pp. 245-266.

Kirk-Westermand, Connie, David M. Billeaux, and Robert E. England (1989) "Ending Sexual Harassment at City Hall: Policy Initiatives in Large American Cities." State and Local Government Review (Fall), pp. 100-105.

Krislov, Samuel (1967). The gegro in Federal Employment: The Quest for Equal Opportunity, (New York: Praeger).

Lee, Robert D., and Paul S. Greenlaw (1996). "The complexities of Human Behavior: Recent Instances of Alleged Quid Pro Qo Sexual Harassment." Riview of Public Personnel Administration, Vol. 16, No. 4 (Fall), pp. 15-28.

Leonard, Jonathan S. (1984a), "The impact of Affirmative Action on Employment." Journal of Labor Economics, Vol. 2, No. 4, pp. 439-463.

____. (1984b). "Antidiscrimination or Reverse Discrimination: The Impact of Changing Demographics, Title VII, and Affirmative Action on Productivity. " Journal of Human Resources, Vol. 19, No. 2, pp. 145-174.

____. (1985) "What Promises Are Worth: The Impact of Affirmative Action Goals," Journal of Human Resources, Vol. 20, No. 1, pp. 3-20.

Meiei, Kenneth J. (1993). "Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Expositon," in James L. Perry (Ed.), Research in Public Administration, (New Greenwich, CT: JAI Press), pp. 1-35.

Meier, Kenneth J., and Joseph Stewart, Jr. (1992). „The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies." American Review of Public Administration, Vol. 22, No. 3 (September) pp., 157-171.

Meritor Savings Bank V. Vinson (1986). 47 U.S. 57.

Morlacci, Maria (1987-88). „Sexual Harassment Law and the Impact of Vinson." Employee Relations Law Journal, Vol. 13 (Winter), pp. 501-519.

Muhl, Charles J. (1998). „Sexual Harassment." Monthly Labor Review, Vol. 121, No. 7 (July), pp. 61-62.

Oncale V. Sundoner Offshore Sevices, Inc., et al. (1998) 523 U.S. 75.

Price, Vivian (2002). „Race, Affirmative Action, and Women's Employment in U.S. Highway Constuction." Feminist Economics, Vol. 8, No. 2 (July), pp. 87-113.

Reed, Merl E. (1991). Seedtime for the Modern Civil Rights Movement:The President's Committee on Fair Empoyment Practice, 1941-1946 (Baton Rouge: Louisiana State University Press).

Rosenbloom, David H. (1977). Federal Equal Employment Opportunity. Politics and Public Personnel Administration (New York: Praeger).

Selden, SallyColeman (1997). The Promise of Representative Bureaucracy: Diversity and Responsivenss in a Government Agency (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Selden, Sally Coleman, Jeffery L. Brudney, and J. Edward Kellough (1998). „Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory." American Journal of Political Science, Vol. 42, No. 3 (July), pp. 717-744.

Selig, Joel L. (1987). „Affirmative Action in Employment: The Legacy of a Supreme Court Majority." Indiana Law Journal, Vol. 63, pp. 301-368.

Smith V. University of Washington (2000). 233 F. 3d 1188.

Spann, Jeri (1990). „Dealing Effectively with Sexual Harassment: Some Practical Lessons From one City's Experience." Public Personnel Management, Vol. 19, No. 1 (Spring), pp. 53-69.

Stephanopulos, George, and Christopher Edley, Jr. (1995).

Affirmative Action Review: Report to the President (Washington DC: U.S. Government Printing Office).

Taylor, Brom Raymond (1991). Affirmative Action at Work: Law, Politics, and Ethics (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press).

United Steelworkers of America V. Weber (1979). 443 U.S. 193.

Wards Cove Packing Company V. Atonio (1989). 490 U.S. 642.

United States V. Paradise (1987). 480 U.S. 149.

U.S. Equal Employment Opporuunity Commission (1980). „Discrimination Because of Sex Under Title VII of the Civil Rights Act of 1964: Adoption of Final Interpretive Guidelins." Federal Register, Vol. 45 (November), pp. 74676-74677.

U.S. Merit Systems Protection Board (1995). Sexual Harassment in the Federal Workplace (Washington, DC: U.S. Government Printing Office).

Webster, George D. (1994). „EEOC's Proposed Guidelines on Harassment." Association Management, Vol 6, No. 5 (May), pp. 142-143.

Wygant V. Jackson Board of Education (1986). 476 U.S. 267.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Kellough, J. Deward (2006) Understanding Affirmative Action: Politics, Discrmination, and the Search for Justice (Washington D.C.: Georgetown University Press).

Levy, Anne (1996). Warkplace Sexual Harassment (Paramus, NJ: Pretice-Hall).

Paludi, Michele A. (1998). Sexual Harassment, Work, & Education: A Resource Manual for Prevention, 2nd ed. (Albany: State University of New York Press).

Reese, Laura A. (1998). Implementing Sexual Harassment Policies: Challenges for the Public Sector (Thousand Oaks, CA: Sage).

الفصل العاشر

التجاوب للقوى العاملة الأمريكية المتغيرة

Responding To The Changing American Workforce

كمـا لاحظنا في الفصـل الأول، فإن خصائص القوى العاملـة المدنية (CLF) في الولايات المتحدة قد تغيرت كثيراً خلال الـ(٥٠) سـنة الماضية، وأن وتيرة سـرعة هذه التغييرات مستمرة في التصاعد. وإن سياسات وممارسات شئون الموظفين الحكومية في كثير من الحالات لم تكن متجاوبة مع حقائق هذه التغييرات السكانية. وإن أخصائي الموارد البشرية يتوقعون الآن أن يساعدوا المخدمين الحكوميين بتطبيق سياسات رئيسية في الموارد البشرية تتجاوب بفعالية مع هذه البيئة المتحركة (الديناميكية). ونركز هنا، على أنواع من التحديات التي على المخدمين الحكوميين مواجهتها خلال الحقبة الأولى من القرن الـ(٢١) في حين أن القوى العاملة الأمريكية مستمرة في تحولها.

العائلة الأمريكية المتغيرة The Changing American Family:

إن تغييراً ملموسـاً جداً حدث في القوى العاملة المدنية هو النمو السـريع بوجود العاملات الإناث، فكثير منهن بأطفال صغار بالمنازل. وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن (٤٧٪) من النسـاء سيعملن (أو يسـعين للعمل) وسـيصبحن ضمن القوى العاملة بالولايات المتحـدة. وإن هذه المشـاركة في القوى العاملة تعني أن هنـاك (٦٨,٥) مليون امرأة بـين العمر (١٦) وما فوق في القوى العاملة المدنية. وبالمقارنة، فإنه في العام ١٩٧١م كان العـدد (٣١,٥) مليـون. وإن مكتب الإحصاءات العمالـي (BLS) يتوقع أن هذه الاتجاهات سـوف تسـتمر مع تصاعد معدل مشـاركة المرأة لتصل إلـى أعلى حتى (٦٦,١) في المائة ومعدل مشاركة الذكور تنخفض لتصل إلى (٧٢,٩) في المائة بحلول العـام ٢٠٠٥م (U.S. General Accounting Office, 1992, P. 23). وإضافـة إلـى الإسـهام في تنامي التعدد في مكان العمل الأمريكي، فإن الحركة النسوية خروجاً من المنزل والأدوار التقليدية ودخولاً إلى مكان العمل في كثير من الأعمال وعلى مستويات مختلفة، تمثل مجموعة جديدة من التحديات للمخدم.

ويأتـي في مقدمة هذه التحديات كيفية الاسـتجابة لمجموعة جديدة من القضايا ذات العلاقة بالأسـرة، وذلك بطرق تقابل احتياجـات الطرفين الموظفين والمخدمين. مثـلاً، إن القوى العاملة المدنية (CLF) تلقـت زيادة كبيرة في عدد الأمهات العاملات خلال الـ(٣٠) سـنة الماضية. وإن أقل من (٢٠٪) من النسـاء المتزوجات ولهن أطفال أعمارهم أقل من ست سنوات عملن في عام ١٩٦٠م، وبحلول عام ٢٠٠٤م، فإن (٦٢٪) دخلـن سـوق العمل. وكان (٤٦٪) فـي العام ٢٠٠٤م من جميع العمـال لديهم أطفال بالمنـزل تقل أعمارهم عن (١٨) عامـاً. وإن كلا الوالدين في كثير من العائلات عمال

يعملون لدوام كامل. وإن (٢٥٪) من العمال بعائلات في الولايات المتحدة، والد أو والدة أعزب. هذا وإن سياسات شئون الموظفين الخاصة بالمخدمين الحكوميين فيما يتعلق بالمزايا، ساعات العمل وظروفه، وفرص تطوير المستقبل الوظيفي، جميعها كانت بطيئة جداً في التجاوب مع هذا التغيير المهم في مكان العمل.

وإن المخدمين الحكوميين وغير الساعين للربح والمخدمين بالقطاع الخاص اضطروا بحكم الضرورة لتطوير سياسات وممارسات في الموارد البشرية تتجاوب مع حاجات وتطلعات قوة عاملة لا يتحكم فيها رجال بزوجات يقبعن في المنزل يرعين الأطفال. وإن العائلة التقليدية، وإلى حد ما العائلة الأسطورية عائلة أوزي وهاريات (Ozzie and Harriet) لعام ١٩٥٠م، والتي يعمل فيها الرجل وتحبس المرأة في المنزل لتربية الأطفال، هذه العائلة تمثل اليوم قطاعاً بسيطاً في المجتمع الأمريكي (Bureau of National Affairs, 1989, U.S. Bureau of The Census, 1992). وعموماً، فإن مجموع الزوجين الاثنين في الأمة، يصل إلى قرابة النصف، وكل من الزوج والزوجة يعمل (Bureau of Labor Statistics, 2004). وإن كثيراً من المخدمين الحكوميين، على كل حال، لا تزال لديهم سياسات شئون الموظفين التي تفترض أن القوى العاملة لأوائل القرن الواحد والعشرين لا تزال متجانسة أي من جنس واحد، وأن العائلة التقليدية هي الأكثر انتشاراً، وأن الممارسات والقيم التنظيمية على أساس النماذج الصناعية تمثل الطريقة الوحيدة لتصميم علاقات بين المخدمين والموظفين.

هذا وقد حدثت زيادة مثيرة في نسبة النساء المهنيات ممن حظين بالتعليم العالي وذلك في القوى العاملة المدنية. وكان في العام ١٩٧١م (١١٪) من النساء فقط لديهن أربع سنوات وأكثر في التعليم الجامعي مقارنة بـ(٣٧٪) من الرجال. وبلغت هذه النسب في العام ٢٠٠٤م إلى (٣٣٪) للمجموعتين – رجالاً ونساء – من الذين أكملوا أربع سنوات وأكثر في التعليم الجامعي. واليوم، فإن قرابة (٦٠٪) من طلبة الجامعات هن من النساء، وكثير منهن خريجات من برامج في العلوم والمهن. ويمكن القول بشكل تقريبي إن نسباً متكافئة من المتعلمين والمتعلمات من الجامعات يلتحقون اليوم بأعمال إدارية ومهنية. وإن جميع هذه التيارات تستمر لتشير إلى الحاجة إلى إستراتيجيات في الموارد البشرية مما يقر بارتفاع التطلعات في المستقبل الوظيفي وفي المؤهلات للأعداد المتنامية بثبات للنساء في القوى العاملة المدنية (CLF).

وإن كثيراً من النساء العاملات هن المصدر الوحيد لدخل العائلة والعناية بها. وعلى حد قول لجنة العائلة والإجازة الطبية (Commission on Family and Medical Leave)،

وإن (٢٣٪) تقريباً من جميع العاملين الذين لديهم عائلات ليس لهم زوج أو زوجة في الأسرة للمشاركة في الحصول على الأجر أو مسئوليات الرعاية، وتبلغ نسبة النساء الآن قرابة (٨٠٪) من هذه المجموعة (Commission on Family & Medical Leave, 1991, P. 5).

وليس الأطفال هم الاهتمام الوحيد لأن نسبة عالية تصل إلى (١٥٪) من البالغين العاملين يقدمون مساعدات لقريب كبير السن، وأن (٥٪) إلى (١٠٪) آخرين يساعدون شخصاً ما ممن يقل عمره عن ٦٥ سنة أو لديه إعاقة (P. 10). وكشفت دراسة أخرى أجريت في العام ١٩٩٧م أن أكثر من (٤٠٪) من القوى العاملة بالولايات المتحدة متوقع منهم توفير رعاية لكبار السن بحلول عام ٢٠٠٥م (Bond, Galinsky & Swanberg, 1998, P. 151).

إنه خلال الـ٢٥ سنة الماضية فقط أو ما يقارب ذلك، وجهت عناية جادة للمسائل الخاصة «بالتوفيق» بين سياسات شئون الموظفين الحكومية مثل تلك التي تحكم المزايا وساعات العمل، والاحتياجات لمجموعات معينة من القوى العاملة المعاصرة. وأصبح مفهوماً اليوم بشكل أفضل أن أعداداً متزايدة من الموظفين الحكوميين يواجهون التحدي في محاولة إدارة مسئوليات شئون الموظفين، مثل العناية بالطفل، والعناية بكبار السن، من المكتب أو موقع العمل(U.S. General Accounting Office, 1992b, P. 11). وإنه بعبارة أخرى، من الصعوبة المتزايدة لكثير من العاملين أن يحفظوا الأمور العائلية بمعزل عن حياتهم العملية. مثلاً: «إنه على صعيد القوى العاملة الأمريكية، فإن احتياجات الوالدين والأطفال مسألة حيوية. وبسبب الضرورة المشتركة والرغبة في الحفاظ على مستقبلهم الوظيفي والاكتفاء الذاتي، فإن ستة من كل عشرة أمهات أمريكيات يرجعن إلى العمل خلال عام من ولادتهن للأطفال، مقارنة بما كان يحدث قبل عقدين، حيث كانت النسبة أقل من (٤٠٪)» (Kiger, 2004, P. 54). وإن هذه الأنواع من القضايا من منظور المخدمين لها تداعيات تنظيمية مهمة وكذلك اجتماعية واقتصادية. وإن عمال اليوم أكثر احتمالاً في الطلب وتحقيق التوازن بين مسئوليات في الوظيفة أو خارجها، وتنبئ الأبحاث المتوافرة أن الاستجابة لهذه الهموم يمكن أن يكون عاملاً مهماً في الاستقطاب والتوظيف، والبقاء في الخدمة والإنتاجية (Friedman, 1991, Seyler, Monroe & Garand, 1995)، وإن عدم مقدرة الممارسات التقليدية للتعامل بنجاح مع التحديات التي أفرزتها العائلة الجديدة شدت الانتباه للبحث عن مراحل جديدة. وتوجد في الواقع بعض الإشارات إلى أن المخدمين الحكوميين بدؤوا في الاستجابة، ولو أنها بطيئة في بعض الجوانب، وقد ارتفعت نسبة موظفي الولايات والمحليات الذين يستحقون تلقي مزايا الإعانة لرعاية

الطفل من مخدميهم في الفترة من ١٩٨٥م وحتى ١٩٩٨م، ارتفعت النسبة من (٢٪) إلى (٢٣٪) (Bureau of Labor Statistcs)، وقد تشمل الإعانات ما يلي:

- حسابات توفير مرنة.
- خدمات مرجعية منزلية داخلية أو يتم التعاقد حولها.
- تخفيضات ومعاش لدعم رعاية أطفال الموظف في مراكز خارجية.
- مراكز مدعمة لرعاية الطفل داخل الوكالة.
- توفير رعاية مساندة في حالات الطوارئ من قبل الوكالة.
- رعاية بعد الدراسة المدرسية للأطفال الكبار (Kiger, 2004).

وإن قرابة (١٤٪) من جميع عمال الولايات المتحدة كان بإمكانهم في العام ٢٠٠٠م الدخول المباشر لمورد رعاية الطفل والخدمات المرجعية أو خدمات الإحالة، وتبلغ نسبة عمال الولايات والمحليات الذين يمكنهم الدخول للمورد (١١٪) (U.S. Department of Labor, 2000b). إن القيم الاجتماعية والاتجاهات السكانية تتجاوز تحكم المخدمين الحكوميين، لكن سياسات شئون الموظفين التي تعكس وتتكيف مع الحقائق الجديدة وتستغل الفرص الجديدة هي بالتأكيد ممكنة، ويمكن وجود أمثلة لذلك في كثير من الإدارات. وتشمل تلك ما يلي: (١) مداخل خلاقة لمحتوى وإدارة خطط المزايا، (٢) ترتيبات عمل مرنة، (٣) إجازة عائلية، (٤) برامج لرعاية الطفل والكبار.

خطط مزايا الموظفين الأكثر مرونة ووعياً بالتكلفة More Flexible And Cost Consious Employee Benefit Plans:

وبحسب قول أحد الكتاب إن النقطة الجوهرية للموارد البشرية الحل - والتحدي هي إدراك أنه متى جاء الأمر إلى المزايا، فإن الحجم الواحد لا يناسب كل شخص.. لذلك فإن على الشركات أن تضع... برامج وسياسات يمكن أن يشارك فيها جميع الموظفين، سواء كانوا متزوجين أو أفراداً غير متزوجين أو والدين أو غير ذلك (Hammers, 2003, P. 80). وإن التكلفة الملازمة لمزايا الموظفين للمخدمين الحكوميين تتراوح بين (٢٠٪) إلى (٤٠٪) من مجموع حزمة التعويض، «وإنه من الضروري معاملة المزايا بذات اعتبارات إستراتيجية الراتب التي تخضع لها قرارات الأجر والراتب» (Daley, 1998, PP. 5-6, U.S. Chamber of Commerce, 2004). وفي أحد الأوقات، كانت المزايا التي يستلمها الموظفون الحكوميون ضمن خطط وضعها المخدمون

بحجم واحد يناسب الجميع. وكانت مكونات تلك الخطط بوجه عام من المتوقع أنها تشمل وقت الراحة بأجر لأغراض معينة: التأمين الصحي وعلى الحياة، وخطة تقاعد أو معاش. وعلى كل حال، فإن التركيز المعاصر هو تطوير تركيبة مرنة من المزايا التي تساعد المخدمين الحكوميين من اجتذاب الموارد البشرية التي تحتاجها، والمحافظة عليها:

«إن حزمة المزايا الخلاقة تشمل البرامج التقليدية في التأمين (الصحي، والأسنان، والحياة، والإبصار، والإعاقة) ومبادرات أخرى مماثلة مثل العمل المرن، خيارات الإجازة العائلية، برامج المكافآت (البونص) خيارات السندات، معدات مكتبية ومساعدة، الدخول الشخصي لتكنولوجيا الشركة، تعليم عام وبرامج تدريبية، وبرامج مساعدة الموظفين، ورعاية الطفل، وخدمات الطعام، والنقل، والترفيه والمزايا المنزلية المشتركة (Fredericksen & Soden, 1998, P. 25)».

وقد أوضح مسح مكتب الإحصاءات العمالية (BLS) في العام ١٩٩٨م، حول معدلات الاشتراك في المزايا للموظفين الحكوميين في الولايات والمحليات، كشف النمط الموضح في الجدول (١-١٠) هذا، وإن المزايا غالباً أقل بوجه عام في القطاع الخاص الذي هو أقل سخاءً، وإن نسب المشاركة أيضاً أقل. مثلاً، يستحق (٧٠٪) من العمال في القطاع الخاص بالولايات المتحدة، نوعاً من تأمين الرعاية الطبية، لكن معدل نسبة المشاركة (٥٣٪). وإن قرابة (٥٩٪) يستحقون لمزايا التقاعد، لكن معدل المشاركة يقارب (٥٠٪). وهناك أيضاً فرق مثير بين القطاعين بالنسبة لأنواع نظم التقاعد. فإن (٢٠٪) فقط من عمال القطاع الخاص يشتركون في خطط مزايا محددة، في حين أن (٤٢٪) من خطط إسهام محددة (U.S. Department of Labor, 2004).

وإن الارتفاع المتسارع في التكلفة وفي التغيير في احتياجات الموظفين اتحدا لبناء مصلحة قوية للمخدم فيما يعرف بـ (خطط مزية الكفييريا)؛ إذ لدى الموظفين خيارات فيما يختص بالرعاية الصحية وخطط التقاعد، وأيضاً تركيبة من مزايا اختيارات أخرى مثل التأمين ضد الإعاقة والحياة، حسابات صرف مرنة، ورعاية الطفل (Moulder & Hall, 1995, Streib, 1996) وبعبارات عامة، فإن تركيبة الحاجة لمعالجة سرعة ارتفاع تكلفة المزايا، ولكي تكون أكثر استجابة لحاجات الموظف، قد دفع المخدمين الحكوميين للنظر، وفي حالات كثيرة تطبيق حزم خلاقة وأكثر مرونة للمزايا (Panepento, 2004, Preston, 2005, Workforce Management, 2003). وإن الارتفاع الحاد في تكلفة الرعاية الصحية للموظفين قد أثارت الاستخدام المتزايد لمنظمات العناية الصحية (HMOS)، والمنظمات الموردة ذات الأفضلية (PPOS)، وكلا

النوعين من المنظمات مصصم لاحتواء وتخفيض التكاليف في نهاية الأمر، وبذلك ترتفع القابلية المالية للمنظمة (Perry & Cayer, 1997, P10) وظهر تيار قوي يبتعد عن الاعتماد على نظام الرسوم والخدمات التقليدي أو خطط الوقاية أو التأمين لصالح منظمات العناية الصحية والمنظمات الموردة ذات الأفضلية. وتتوافر لكثير من العمال أيضاً نقاط الخدمة (Point of Service)، وبحلول عام ١٩٩٨م، قامت (٣٩٪) من الحكومات المحلية بتوفير العناية الصحية لعمالها، و(٣٥٪) كانت لديهم خطط تطبق في المنظمات الموردة ذات الأفضلية. وفي العام ١٩٩٠م فإن (٦١٪) من المحليات كانت تعتمد بالكامل على خطط التأمين أو الوقاية. وهبط هذا الرقم بحلول عام ١٩٩٨م إلى (٢٥٪) (U.S. Department of Labor, 2000a). وبالنسبة لجميع العمال في كلا القطاعين العام والخاص فإن نسبة من لهم الخيار لخطة تأمين هبطت إلى (١٤٪) عام ٢٠٠٢م، في حين أن (٧٧٪) كان لديهم خيارات الانضمام إلى المنظمات الموردة ذات الأفضلية، و(٤٧٪) كان لديهم الخيار في الانضمام لمنظمات العناية الصحية (Workforce Management, 2003).

وفيما يختص بمزايا التقاعد، وكما توضح البيانات في الجدول (١٠-١) كانت هناك حركة في القطاع العام تجاه خطط للإسهام محددة تعتبر بدائل لخطط مزايا محددة كانت قائمة منذ زمن. وتتضمن خطط الإسهام المحددة ترتيب المدخرات التي بموجبها يتم تأجيل الضرائب لإسهامات الموظفين لكي تنسجم مع بعض النسب التي يدفعها المخدم. هذا وإن (٢٠٪) من جميع الموظفين يستحقون خطط مزايا محددة في حين أن (٤٠٪) يستحقون خططاً محددة للإسهام. وإن المخدمين بالقطاع الخاص الذين لديهم تنظيم نقابي كبير وكثيف من المحتمل جداً أن يقدموا خيار مزية محددة (Workforce Management, 2003).

الجدول (١٠-١)

معدلات مشاركة موظفين الولايات والمحليات في المزايا في عام ١٩٩٨م

وقت الراحة مدفوع الأجر	معدل المشاركة ٪
العطلات	٧٣
الإجازات	٦٧
إجازة شخصية	٣٨
إجازة دفن ميت	٦٥

إجازة لمهمة قضائية	٩٥
إجازة عسكرية	٧٦
إجازة عائلة *	٤
إجازة مرضية	٩٦
التأمين	
إعاقة لأجل طويل	٣٤
الرعاية الطبية	٨٦
رعاية الأسنان	٨٩
التقاعد	
الجميع	٩٨
مزية محددة	٩٠
مساهمة محددة	١٤

* تمنح إجازة العائلة لأي سبب وهي نادرة في كلا القطاعين العام والخاص. وقد كان متوسط مزية قانون الإجازة الطبية للعائلة (FMLA) لعمال الولايات والمحليات قرابة (١١٨) أسبوعاً، وهذه إجازة غير مدفوعة الأجر.

برامج العمل المرنة Flexible Work Programs:

كان لمعظم نظم شئون الموظفين، وإلى عهد قريب، جداول عمل قياسية وتصاميم وظائف لجميع الموظفين. ولم يكن هناك جهد ليتوافق ذلك مع احتياجات العمال الشخصية وذات العلاقة بالعائلة. وإن كل شخص في نوع الجدول (٩-٥) ولخمسة أيام في الأسبوع (دوام العمل من ٩ صباحاً إلى ٥ مساء). ولقد أدرك المخدمون بالقطاع العام وكذلك بالقطاع الخاص على كل حال خلال الـ(٢٠) سنة الماضية، أن برامج العمل المرنة قد تعين مقدرتهم في الاستقطاب للتوظيف، والاحتفاظ في الخدمة، وتحفيز قوة عاملة ذات نوعية عالية (Mc Curdy, Newman & Lovrich, 2002)، وأن تلك البرامج صممت لإيجاد تناسق أفضل بين المتطلبات التنظيمية واحتياجات وأفضليات الموظفين (Hoyman & Duer, 2004)، وأمثلة محددة لذلك تشمل العمل لجزء من الدوام والمشاركة في الوظيفة والجداول البديلة والاتصال عن بعد.

وتعتبـــر هذه الإجراءات وغيرها من ذات المرونـــة جاذبة جداً للموظفين المحتمل اســـتقطابهم، وأولئك الذين على رأس العمل (Roberts, 2003, PP. 241-242)، وقد كشـــفت دراســـة عام ١٩٩٨م عن الـــوكالات الفيدرالية والمؤسســـات الخاصة أن الجدولـــة المرنة ذات قيمـــة عالية في نظر (٤٠٪) تقريبـــاً من موظفي الحكومة (Fredericksen & Soden, 1998, P. 23). وإن بعضـــاً مـــن المخدمـــين الحكوميين، بما فـــي ذلك الحكومة الفيدرالية، صممـــوا أنواعاً من برامج العمل المرنة، لكن الكثير مـــن الولايات والمحليات لم يطبقـــوا مزايا العائلة – الصديقة أو الـــودودة مثل رعاية الطفل، وسياســـات مكان العمل المرن، والاستبدال المعان (Roberts, 2003, P. 242). وتعتبـــر جداول العمل المرنة والبديلة من المجالات التي حدث فيها توســـع كبير. وفي العام ٢٠٠٤م، كان هناك أكثر من (٢٧) مليون عامل على الأجر والراتب للدوام الكامل بالولايـــات المتحدة، لديهم جداول عمل مرنة. وتبلغ نســـبة عـــدد هؤلاء العمال قرابة (٢٧,٥٪) مـــن القـــوى العاملة الأمريكيـــة. وكان (١٥٪) فقط في العـــام ١٩٨٧م هم مـــن لديهم جداول عمل مرنة. وفي العـــام ٢٠٠١م، كان أكثر من (٣٤٪) من الموظفين الفيدراليين يعملون بنظام الجداول المرنة، في حين أن (٣٠٪) في الولايات و(١٤٪) في عمال المحليات هم الذين يتمتعون بهذه المزية. وبحســـب مكتب إحصاءات العمل، فإن النسبة المتدنية نســـبياً للعمال المحليين تعود إلى الجداول غير المرنة لمدرسي المدارس الحكومية والموظفين (Bureau of Labor Statistics, 2005).

وتوجد الآن جداول عمل بديلة على جميع المستويات بالحكومة، وكذلك على صعيد القطـــاع الخـــاص. وإن النماذج المختلفة لجداول العمل البديلـــة هي تعديلات للنظام التقليدي من الساعة التاســـعة صباحاً إلى الساعة الخامسة مساء، ولخمسة أيام في الأســـبوع للجدول. ويوجد نموذجان أساسيان يطبقان بشكل موسع. أحد النموذجين يطلـــق عليه الدوام المرن في الحكومة الفيدرالية، ويقســـم يـــوم العمل إلى نوعين في الوقت: الوقت الأساســـي والوقت المرن. ويجـــب على العامل بموجب الوقت المرن أن يكـــون على وظيفته خلال الوقت الأساســـي، إلا أن الدوام المرن يســـمح لتغييرات في أوقات البداية والنهاية. والنموذج الثاني هو العمل المكثف، ويحتوى على (٨٠) ســـاعة كل أســـبوعين باعتبار ذلك متطلب عمل أساســـياً، على أن يجدول لمدة تقل عن (١٠) أيام عمل. ويوفر العمل المكثف عدة خيارات للعمال الذين يريدون ليكونوا أحراراً من العمل ليوم أو يومين للاستخدام الشخصي والعائلي.

وإن معظم التقييمات للوقت المرن تقوم على أساس دراسات القطاع الخاص، لكن هذه النتائج (للدراسات) من المحتمل جداً أن تطبق على المخدمين الحكوميين وغير الربحيين. وتشير تلك الدراسات إلى أن الجدولة المرنة لها آثار إيجابية على الإنتاجية، والروح المعنوية، والغياب، واستخدام خارج الدوام (Ezra & Deckman 1996, P. 175).

وقد أبانت دراسة حول الموظفين الفيدراليين ما يلي:

- الآباء والأمهات الذين يستخدمون الوقت المرن كانوا أكثر احتمالاً للرضا مع رعاية أطفالهم.
- الآباء والأمهات الذين يستخدمون جداول الوقت المرن كانوا أكثر احتمالاً للرضا عن التوازن بين عملهم وأسرتهم مقارنة بالآباء والأمهات الذين لا يعملون بجداول الوقت المرن (Ezar & Dekman, 1996, P. 177).

وإن خبرة الحكومة بوصفها واضعة للتيار في استخدام جداول العمل البديلة يمكن أن توفر إرشادات مفيدة للولايات والمحليات. وقد تأسست الجداول الأولى للعمل بالوقت المرن من قبل مكتب شئون الهنود وإدارة الأمن الاجتماعي Bureau of Indian Affairs & Social Security Administration (SSA) خلال السنوات الأولى لعام ١٩٧٠م. وبدأت الوكالة تجربتها مع جداول العمل البديلة في محاولة لمعالجة التلكؤ، وضياع الإنتاجية، والروح المعنوية المتدنية، كما أنه في حالة إدارة الأمن الاجتماعي، وفي حالة «كمية الإجازة المفرطة بدون راتب»، فقد كانت النتائج إيجابية. وعلى كل، لم تكن جداول العمل البديلة قانونية بالمعنى الفني حتى عام ١٩٧٩م حين أصبح قانون الوقت المرن وجداول وقت العمل المضغوط نافذين للموظفين الفيدراليين.

وقد أدى هذا التشريع إلى استخدام برنامج تجريبي لمدة ثلاث سنوات بغرض تقييم آثار جداول العمل البديلة، وقد قاد مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) مسئولية وضع، وإدارة وتقييم البرنامج. وطلب الكونجرس من مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) تقييم برنامج جداول العمل البديلة في ستة محاور: (١) كفاءة عمليات الحكومة، (٢) الأثر في انتقال الجمهور والمرور، (٣) استهلاك الطاقة، (٤) الخدمة للجمهور، (٥) الفرص للخدمة للوقت الكامل والوقت الجزئي، (٦) تجاوب الأفراد والعائلات. وإن النتائج الإيجابية بدرجة عالية أدت إلى الموافقة على قانون الوقت المرن وجداول وقت العمل المضغوط لعام ١٩٨٢م، والذي ثبت بموجبه جداول العمل البديلة (AWS)

باعتبارها برنامجاً سـاريـاً ومفروضاً كشـرط لمدة ثلاث سنوات. ونتيجة لذلك، فإن تقييماً قوياً من مكتب إدارة شـئون الموظفين (OPM) ومكتب المحاسبة العامة (GAO) (الآن مكتب المحاسبة الحكومية (GAO))، ووضع الكونجرس وآخرون الأساس لتمرير القانون العـام (٩٩-١٩٦)، الذي جعل جداول العمل البديلة في العام ١٩٨٥م برنامجاً مستديماً (U.S. General Accounting Office, 1985).

أماكن العمل المرن Flexible Work Places:

يعني مصطلح «مكان العمل المـرن» ومصطلح «الوقت المرن» يعنيان عدة نماذج من الخدمة مدفوعة الأجر والعلاقات بين المخدم والشـخص المستخدم؛ إذ بموجب هذين المصطلحـين يتحول موقع العمل بعيداً عن المكتب الرئيسـي التقليدي. ويتضمن ذلك العمل الذي يؤدى بالمنزل أو مكاتب الفضائيات والاتصالات البعيدة أو العمل الهاتفي؛ إذ تسـتخدم نظم اتصالات وحاسـب آلـي متقدمة جداً لأداء مهـام العمل من مواقع بعيدة.

وإن الفكـرة من جعـل منزل الموظف موقع العمل الرئيسـي ليسـت بالجديدة بالنسـبة للقطاع الخـاص. فقد فوض المراقب العام للحسـابات للولايات المتحدة (Comptroller General) فـي العـام ١٩٥٧م، الـوكالات الفيدرالية لتدفع للموظفين نظيـر العمل الـذي يقومون به في المنزل إذا كانت الوكالة علـى مقدرة للتثبت وتقييم الأداء، وأن العمـل المطلوب يمكـن أداؤه بالمنزل، وأنه من منطلق ومنظور الوكالة يمكن اسـتخدام المنزل موقع عمل. وإن مثل هذه الترتيبات استخدمت بطريقة غير رسمية لمعالجـة مواقف، إلا أنه لم تكن توجـد محاولة لمكان عمل مرن فيدرالي حتى ١٩٩٠م، حين تم الشروع في برنامج استطلاعي يغطي (٥٠٠) موظف فيدرالي في (١٣) وكالة. وقد نتج عن البرنامج نتائج مشـجعة، وذكر مكتب المحاسـبة العامة (GAO) في العام ١٩٩٢م أنه كانت هناك «بعض المؤشـرات المبكرة أن مبـادرة «المكتب الفيدرالي المرن» يمكن أن تؤدي إلى تحسـين الإنتاجية وتخفض التكلفة». كما أن مكتب إدارة شـئون الموظفين (OPM) أفاد أن اجتماعات جماعات التركيز الشهرية للمشاركين، أشارت إلى نتائج مرغوب فيها، وأن (٩٠٪) من الموظفين، و(٧٠٪) من المشرفين قالوا إنهم يعتبرون أن المـكان المرن نظام عمل مرغوب فيه (U.S. Office of Personnel Management, 1991). وبحلول عام ١٩٩٧م، حين قام مكتب المحاسـبة العامة بالتحري في سياسات وآراء الوكالة حول «المكان المرن»، وأن التحريات أفادت أنها لاحظت نمواً عاماً كبيراً في

البرنامج، من نحو (٤٠٠٠) إلى (٩٠٠٠) مشارك (U.S. General Accounting Office, 1997). وبشكل عام فإن مكتب المحاسبة العامة وجد أن الوكالات الفيدرالية رأت كثيراً من الفوائد في «المكان المرن» بما في ذلك الإنتاجية المتزايدة والرضا الوظيفي، وقلة الحاجة لمساحات العمل، وآثاراً بيئية أقل (P. 12). وإن بعضاً من الأسباب في عدم استخدام الاتصالات عن بعد تضمنت الانعزالية وعدم وجود مساحة مكانية للعمل كافية بالمنزل، وانعدام ضبط الذات. وتشعر الوكالات أن المشاركين الأفضل في «الوقت المرن» منضبطون ومبادرون وحاجتهم للإشراف عليهم قليلة (P. 13). وهذا يعني في الواقع، أن معظم العاملين في الاتصالات البعيدة هم مهنيون، وإن المصدر الوحيد للمعارضة على الاتصالات عن بعد على مستوى الوكالة هو معارضة الإدارة، سوياً مع معوقات أخرى مثل قيود الميزانية، وطبيعة العمل الذي يتم، والحاجة لحماية البيانات الحساسة. وبحلول عام ١٩٩٨م، كان مكتب إدارة شئون الموظفين للولايات المتحدة (U.S. Office of Personnel Management, 1998)، مستعداً لإصدار المبادئ العامة للاتصالات عن بعد لاستخدام الوكالة التي تتضمن المطالب التالية:

- أن أي اتصالات عن بعد تؤدي إلى تحسين نوعية الحياة في العمل والأداء الوظيفي والإنتاجية، وذلك بالتقليل من تزاحم المكاتب وتوفير بيئة خالية من عوامل لفت الانتباه، للقراءة والتفكير والكتابة.
- تزيد من إمكانية دخول العملاء (المراجعين) للخدمات الحكومية عن طريق إنشاء مواقع أكثر في أماكن وجودهم.
- أن الاتصالات عن بعد تعزز من مقدرة الوكالة لاستقطاب وترويج التنوع، وذلك بتوسيع مجمع رصيد الاستقطاب الجغرافي.
- توسيع فرص الاستخدام لأولئك المصابين بإعاقات ومشكلات صحية ممن هم قادرون على العمل في المنزل.
- تفادي ازدحام المرور، والتقليل من استهلاك الطاقة، وتلوث الجو إذا كان عدد العاملين كبيراً في الاتصالات عن بعد.

ولهذه الأسباب، فإن الاتصالات عن بعد وترتيبات أخرى حول المكان المرن مثل مراكز الاتصالات، يمكن أن تصبح أكثر شعبية مع المخدمين الحكوميين على كل مستويات الحكومة.

نشرة Bulletin:

مراكز الاتصالات الفيدرالية:

لقد تم اختيار مواقع الاتصالات على أساس ملاحظة GSA أن (١٨,٠٠٠) موظف فيدرالي يعملون في الاتصالات على بعد (٧٥) ميلاً في طرق مزدحمة في واشنطن DC، والمناطق الحضرية في فصل الربيع لعام ١٩٩٣م حين بدأ GSA يعمل بالشراكة مع حكومات الولاية والمحلية في منطقة واشنطن، وأنه بحلول ديسمبر ١٩٩٤م، كان لمنطقة واشنطن أربعة مراكز اتصالات: واحد في هاجرز تاون (Hagerstown) في ولاية ميريلند (Maryland)، وفي مقاطعة تشارلس (Charles County)، وفي ميريلند (Maryland)، وفي ونشيستر (Winchester) فرجينيا (Virginia) وفريدريكسبيرج، فرجينيا (Frederickburg Virginia)، ولدى هذه المراكز في الاتصالات مجموع (٨٠) محطة عمل، و(١٤٣) مشاركاً ومعدل استخدام (٥٥٪)، وإن عشرين منظمة في (١٠) فروع مصالح تنفيذية ووكالات يستخدمون (٤) مواقع حتى (٤٣٥) موظفاً فيدرالياً في العام ٢٠٠٣م.

المصدر:

U.S. General Accounting Office, 1997, Federal Work Force Agencies Policies and Views on Flexi Place in The Federal Government (Washington, D. C.; Gao/Ggd-97-116) P. 24.

العمل لجزء من الوقت Part-Time Work:

تتجاوب هذه البرامج مع أوضاع الموظفين الذين يريدون (أو يجب) أن يقضوا وقتاً أطول مع عائلاتهم مقارنة بالـ(٤٠) ساعة المسموح بها أسبوعياً، ويفسر مكتب الإحصاءات العمالية (BSL) خدمة الجزء من الوقت «أنها العمل لأقل من ٣٥ ساعة في الأسبوع».

وقد صدر «قانون لجزء من الوقت للموظفين الفيدراليين» ممن هم بالخدمة المستديمة في العام ١٩٧٨م، وذلك في محاولة لتوسيع فرص العمل لجزء من الوقت في الخدمة الفيدرالية. وبحسب القانون، فإن عدداً كبيراً من الأفراد في مجتمعنا يمتلكون إمكانات إنتاجية هائلة تضيع هدراً لعدم استخدامها بسبب عدم مقدرتهم استيفاء متطلبات معيار «العمل لأسبوع». وقد قرر الكونجرس أن جعل العمل لجزء من الوقت متوافراً على أن يحقق عدة فوائد بما في ذلك ما يلي:

- مساعدة العمال الكبار السن للانتقال إلى مرحلة التقاعد.
- فتح فرص العمل للأشخاص ذوي الإعاقات وآخرين ممن بحاجة إلى أسبوع عمل أقصر.
- تمكين الوالدين من مقابلة المسئوليات العائلية بيسر إذا كان كلا الوالدين لديه عمل.
- التقليل من ترك الخدمة ذات التكلفة العالية والغياب الذي تسببه المطالب على بعض وقت العمال مما يجعل الأمر صعباً لهم للعمل لـ٤٠ ساعة كاملة في الأسبوع.
- توسيع تجمع الاستقطاب للوكالات بزيادة عدد الأشخاص المؤهلين الذين بخلاف ذلك لا يمكن استقطابهم للخدمة الحكومية (Public Law 95-237).

ولقد قام الكونجرس في العام ١٩٧٨م بتصحيح ما كان يراه ضعفاً خطيراً في مدخل الحكومة الفيدرالية للخدمة لجزء من الوقت. وحث الوكالات الفيدرالية «لعمل جهد كبير بنية جادة لوضع أهداف تمثل تقدماً له معنى والتحرك نحو تلك الأهداف». وانتهى مكتب المحاسبة العمومية في العام ١٩٨٦م، على كل حال بتقرير أنه لم يحدث تقدم ملموس. وأن مجلس حماية نظم الجدارة (MSPB) لاحظ أن وكالات قليلة مثل مصلحة شئون قدماء المحاربين ومكتب إدارة شئون الموظفين وضعوا برامج رسمية، إلا أن معظم وظائف العمل لجزء من الوقت في الخدمة المدنية الفيدرالية أحدثت احتمال الاستجابة لطلبات من موظفين يعملون الوقت بكامله أكثر من كونه جزءاً من برنامج مخطط أو سياسة مرسومة (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991, PP. 40-42). ولاحظ مجلس حماية نظم الجدارة أن فرص توسيع عدد الوظائف لجزء من الوقت كان معمولاً به حقاً على صعيد الخدمة الفيدرالية، وأنه ليس هناك ما يمنع الوكالات الفيدرالية من توظيف عدد من موظفي جزء من الوقت لشغل وظائف كانت من قبل تشغل لوقت العمل الكامل، وانتهى المجلس بقوله إن انعدام التقدم كان نتيجة «الجمود البيروقراطي» وأنه منذ ذلك الوقت، على كل حال، حدث بالفعل بعض التقدم، وبحلول عام ٢٠٠٣م كان هناك أكثر من (١٦٠,٠٠٠) يعملون جزءاً من الوقت وموظفين فيدراليين لعمل متقطع، يمثلون (٦٪) من القوة المدنية العاملة (U.S Office of Personnel Management, 2004). وتعتبر الشراكة في الوظيفة شكلاً من العمل لجزء من الوقت حيث يشارك موظفان اثنان أو أكثر في مسئوليات إحدى الوظائف للوقت الكامل، وذلك بتقسيم أيام العمل أو الأسبوع، وفضلاً عن الشراكة في الوظيفة على أساس الوقت، فإن العمال يمكنهم أيضاً تقسيم مهام الوظيفة اعتماداً على مهاراتهم وخبراتهم المتخصصة، ويقسم تماماً راتب الوظيفة ومزاياها بين المشاركين في الوظيفة. وإن الشراكة في الوظيفة نمط أكثر تعقيداً في مجال العمل لبعض الوقت بسبب أنه يتضمن استخدام شخصين أو أكثر لشغل وظيفة

لوقت العمل الكامل، لذلك «يجب أن يكون هناك على الأقل موظفان اثنان في الوكالة نفسها وموقع العمل وهما شخصياً ومهنياً ذوا كفاءة ومقدرة، ولديهما أيضاً الإرادة في المشاركة في الوظيفة» (U.S. Merit Systems Protection Board, 1991, P. 43)، ولهذه الأسباب فإن الشراكة في الوظيفة ليس إجراء واسع الاستخدام في الحكومة الفيدرالية وغيرها.

سياسات الإجازة العائلية Family Leave Policies:

إن الجدل السياسي، على المستوى القومي، حول الحقوق لإجازة العائلة للعمال الأمريكان كان مكثفاً. وأنه في مناسبتين أصدر الكونجرس تشريعاً طالب القطاع الخاص بـ(٥٠) موظفاً أو أكثر لمنحهم (١٠) أسابيع عمل إجازة بدون راتب، وذلك خلال فترة (٢٤) شهراً لمناسبة المواليد، والتبني، وأمراض العائلة. ويسمح التشريع أيضاً للموظفين الحكوميين بـ(١٨) أسبوعاً إجازة بدون راتب لذات الأسباب الواردة بالنسبة للقطاع الخاص. وقد نقض كلا التشريعين الرئيس جورج بوش (President George W. Bush)، بحجة أن هذا سوف يهدم الإنتاجية، وأنه تدخل من الحكومة ليس له ما يبرره في التشغيل العادي لسوق العمل. وشرحت المقدمة للقانون الذي تم نقضه بعنوان قانون العائلة والإجازة الطبية لعام ١٩٨٩م، شرح المضمون أو المنطق الذي يقوم عليه نقض القانون:

> «إن الموارد البشرية (٧٧٠) تواجه تغييراً كبيراً في تركيبة القوى العاملة التي لها آثار مثيرة على العائلات، وإن ستين في المائة من الأمهات حالياً من ضمن القوى العاملة، وهي ثلاثة أضعاف ما كانت عليه قبل ستين عاماً. وإن معظم العائلات جميع أعضائها البالغين يعملون. إن دور العائلة باعتبارها مربياً رئيسياً ومانحاً للرعاية قد تأثر بشكل رئيسي بسبب حقائق اقتصادية جديدة. إن العائلات تكافح من أجل إيجاد الطريق للقيام بالدور التقليدي بحمل ورعاية الأطفال وبتوفير الدعم العاطفي والبدني لأعضاء العائلة في أوقات الحاجة الضرورية. وأنه حين تفشل العائلات في القيام بهذه الوظائف الحرجة، فإن التكاليف الاجتماعية تكون هائلة (Family and Medical Leave Act. of 1989. P. 2)».

وأعيد تقديم قانون العائلة والإجازة الطبية (FMLA) وأخيراً تم التوقيع عليه كقانون من قبل الرئيس كلينتون (President Clinton) عام ١٩٩٣م. ويطلب هذا القانون من جميع إدارات الأعمال بـ(٥٠) موظفاً أو أكثر وجميع الوكالات الحكومية (الولائية والمحلية والفيدرالية)، توفير حتى (١٢) أسبوعاً إجازة بدون راتب، وإجازة ذات حماية للوظيفة وذلك للأسباب التالية:

- الرعاية للمولود الجديد، والابن بالتبني الجديد، أو الطفل الربيب.
- العناية للطفل، أو أحد الزوجين، أو الوالدين ممن حالتهم الصحية في خطر.
- حالة صحية خطرة للموظف، بما في ذلك الإعاقة ذات الصلة بالأمومة.

ويجب على المخدمين أن يؤمنوا غطاء صحياً للعمال بالإجازة ووضعهم في ذات الوظائف أو ما يوازيها حين عودتهم للعمل. وإن الموظفين تحت قانون العائلة (FMLA) مشمولون بالقانون إذا عملوا للمخدم لسنة واحدة أو لمجموع (١٢٥٠) ساعة على الأقل (Commission on Family and Medical Leave, 1996, P. 15) ويغطي القانون قرابة (١١٪) من مجموع مواقع العمل أو قرابة (٦٠٪) من مجموع جميع العمال.

ورغم أنهم قد يختارون عرض مزايا إجازة عائلية أكثر سخاءً، إلا أن قانون العائلة والإجازة الطبية (Family and Medical Leave Act, 1989) يضع معياراً أدنى يجب اتباعه فعلياً (FMLA) من قبل جميع المخدمين الحكوميين، وأن نحو (١٢) مليون موظف ولائي ومحلي تقريباً يغطيهم هذا القانون، بينهم (٣٣٪) يستحقون أكثر من الـ(١٢) أسبوعاً الحد الأدنى المطلوب. هذا ولا تتوافر إجازة العائلة مدفوعة الأجر إلا نادراً، لكن المخدمين العموميين يجربون مداخل تسمح لعمالهم بالشراكة أو التبرع بالإجازة السنوية، وأن يستخدموا الإجازة المرضية لرعاية أعضاء أسرهم. مثلاً، سنت الحكومة الفيدرالية في العام ١٩٩٤م قانون إجازة العائلة - الصديقة للموظفين الفيدراليين، والذي يسمح للموظفين باستخدام حتى (١٣) يوماً من الإجازة المرضية لرعاية أعضاء الأسرة أو الترتيب لحضور جنازة لأحد أعضاء العائلة. ويمكن للموظفين الفيدراليين أيضاً استعمال الإجازة المرضية لأغراض تتصل بتبني طفل. وقد أثار مكتب المحاسبة العامة (GAO) في شهادة أمام لجنة فرعية بالمجلس حول المزايا وتعويض الموظفين واللجنة حول مكتب البريد والخدمة المدنية، النقاط التالية ليدعم هذا التشريع:

«لقد أبان عملنا أن العادة في منح الموظفين وقتاً للراحة مدفوعة الأجر للعناية بالمرضى من أعضاء العائلة أصبح أمراً مشاعاً بين قادة المخدمين غير الفيدراليين. ولدى مقارنة برامج الموظفين الفيدراليين وغير الفيدراليين فقد أوضحنا في تقريرنا أننا وجدنا أن معظم المنظمات غير الفيدرالية التي زرناها سمحت للموظفين باستخدام كل أو بعض استحقاقهم من الإجازة المرضية المدفوعة الأجر لرعاية أعضاء العائلة المرضى. ومن المداخل الأخرى في هذه المسألة أن بعض المخدمين يضمون في حساب واحد توفير علاوات إجازة (عائلة طارئة) إلى

الإجازة وإلى وقت المرض، الأمر الذي يمنح الموظفين المرونة للتمتع بوقت الراحة لأي سبب (كان) (U.S. General Accounting Office, 1994, P. 3)».

وهناك طريقة أخرى لمساعدة الموظفين في هذا الشأن هي توفير برامج «الشراكة في الإجازة»، وهي برامج مصممة لمساعدة الموظفين الذين استنفدوا إجازاتهم المدفوعة الأجر ومواجهون بإمكانية طلب إجازة غير مدفوعة الأجر، وأسوأ من ذلك أنهم قد يستقيلون من وظائفهم للعناية بأعضاء العائلة. ويفوض قانون الشراكة في الإجازة للموظفين الفيدراليين لعام ١٩٨٨م، الوكالات الفيدرالية للسماح بالتبرع بالإجازة السنوية (أيام إجازة مدفوعة الأجر) من قبل الموظفين لزملائهم العمال من الذين استنفدوا إجازاتهم السنوية ويواجهون حالة طبية طارئة في العائلة تتطلب غياباً ممتداً عن العمل، مما ينتج عنه أيضاً خسارة في الدخل. وبموجب الخطة الفيدرالية، فإن الوكالات تنشئ بنكاً للإجازة، ومسموح للموظفين أن يسهموا بقدر محدود من إجازتهم السنوية لهذا البنك كل عام. ويمكن لأعضاء البنك الذين يواجهون حالات طبية طارئة أن يسحبوا إجازة من البنك إذا هم استخدموا إجازاتهم (U.S. Office Of Personnel Management, 1998b, PP. 1-2) وبحسب مكتب المحاسبة العامة فإن برنامج الشراكة في الإجازة ناجح ويجد دعماً واسعاً من قبل الوكالات الفيدرالية ومن الموظفين أيضاً (U.S. General Accounting Office 1994, P. 1).

برامج العناية بالطفل Child Care Programs:

تعتبر العناية بالطفل مسألة مهمة بالنسبة للعائلة ذات الأب أو الأم المنفردين، وكذلك بالنسبة لكلا الوالدين إذا كانا يعملان، وتجد العائلات غالباً صعوبة في تنظيم الرعاية للطفل، وأن أولئك الذين لديهم معظم المشكلات من المحتمل أن يواجهوا انقطاعاً متكرراً عن العمل ومستويات عالية من الغياب (Weisberg & Buckler, 1994, Pp 101-113) ويواجه العمال الأمريكان نقصاً مستمراً في الخدمات الجيدة للعناية بالطفل. وبسبب توافر إمكانية العناية بالطفل والتي لها الأثر الملموس في إنتاجية العمال، فإن المخدمين الحكوميين وأيضاً أولئك بالقطاع الخاص لهم مصلحة حقيقية في عمل كل ما من شأنه تلبية هذه الحاجة. وإضافة إلى برامج العمل المرن التي سبق شرحها فإن المخدمين الحكوميين لديهم عدة خيارات يختارون من بينها بما في ذلك: (١) المساعدة في شكل معلومات عن مصادر العناية بالطفل وخدمات الإحالة، (٢) مساعدة مالية «ليوم العناية»، مثل أذونات صرف، وإعانات، وحماية من الضرائب (حسابات صرف مرنة)، (٣) ومعينات يوم العناية في موقع العمل أو قريباً منه.

نشرة **Bulletin:**

قانون رقم (٣٠) لمجلس شئون الموظفين بولاية جورجيا طبقاً للشروط الواردة في هذا القانون، فإنه بإمكان السلطة المفوضة بالتوظيف أن تطبق سياسة تسمح للموظفين المستحقين أن يهبوا أو يتلقوا إجازة من موظفين آخرين من ذات المصلحة. إن سياسة هذه الإجازة سوف تحدد المعيار الذي يستخدم بالتصديق على طلب منحه الإجازة وتعيين الموظفين المفوضين بالتصديق على إدارة منح الإجازات. وستكون هذه السياسة قابلة للمراجعة من قبل الموظفين. كما أن منح إجازة ستكون من موظف إلى موظف آخر، وستكون تطوعية بالكامل. وستكون هوية الواهب سرية ولن يتم تعريفها للمستفيد أو أي فرد آخر إلا إذا كان ذلك ضرورياً لإدارة المنحة أو أنها مطلوبة قانوناً.

المصدر:

State Personnel Board, Rue # 30, Section 30, 100, General Provisions (Atlantal, Ga).

مراكز العناية بالطفل للموظفين الحكوميين Child Care Centers For Public Employees:

يمكن للعناية بالطفل أثناء النهار أن تكون مسألة مكلفة، خصوصاً بالنسبة للعمال في الدرجات الأدنى من سلم الرواتب. وقد يتوقع الوالدان دفع عدة آلاف أو أكثر من الدولارات في العام عن كل طفل لديهم يخضع للعناية لكل الوقت يومياً، وعموماً، فإن المخدمين الحكوميين لا يوفرون لعمالهم مساعدة مالية مباشرة، لكن بعضهم مثل الحكومة الفيدرالية، تقدم إعانة بتوفير مساحة بدون إيجار، وتخفيضات يتم التفاوض حولها مع مقدمي خدمة العناية الخصوصيين، وتغطي رسوم العضوية الابتدائية والتكاليف الملازمة بإلحاق الطفل بشبكة العناية بالطفل.

ومنذ ١٩٨٥م، فوضت الوكالات الفيدرالية للصرف من الاعتمادات المالية العامة للمساحة المكانية والخدمات لأماكن العناية بالطفل. وفي حالة أن المساحة المكانية متوافرة، فإنها تستخدم لخدمات العناية بالطفل لمجموعة من الموظفين على أقل تقدير يكونون (٥٠٪) من الموظفين الفيدراليين، وتكون أفضلية الدخول للموظفين

الفيدراليين. وقد أقامت كثير من الوكالات المدنية في موقع العمل مراكز للعناية بالطفل إما اعتماداً على ذواتهم وإما بالتضامن مع وكالات أخرى (U.S. General Accounting Office, 1992a, PP. 85-86) وإن إعانات الوكالة تخفض من التكلفة بشكل ما على الوالدين مقارنة بالتكلفة التي يطالب بها أصحاب التسهيلات (المراكز) غير الفيدرالية لرعاية الطفل.

وتستخدم أيضاً طرق أخرى مختلفة بعض الشيء للعناية بالطفل من قبل ولايتي نيويورك وكاليفورنيا (Newyork & California) وتوفر الولاية في نيويورك مساحة مكانية مجانية في مباني الولاية وتدفع المراكز رسوماً تناسبية مخفضة على أساس دخل الموظفين. وقد جرت في كثير من الولايات والمحليات عقود تفاوضية بين منظمات الموظفين والإدارة لمعالجة العناية بالطفل بالنسبة للموظفين. وشمل في ولاية كاليفورنيا، عقد تفاوضي بين الولاية ومنظمات الموظف، الشروط التالية:

- أنه سيكون من سياسة الولاية تشجيع تطوير خدمات العناية للأطفال القصر.
- توافق الولاية على تصميم برامج وتوفير المساعدة المالية، في حدود قيود الميزانية، لتطوير مراكز العناية بالطفل.
- توافق الولاية على تكوين لجنة بالولاية للطفل بين العمال والإدارة، وتشمل وظيفتها تشجيع موظفي الولاية لتكوين مؤسسات غير ربحية لتوفير خدمات للعناية بالطفل، وتقدم توصيات لمصلحة إدارة شئون الموظفين حول استلام مقدميها - أي خدمات العناية - اعتمادات للعناية بالطفل.
- وقد توفر الولاية استخدام أماكنها لمراكز العناية بالطفل والتي قد تشمل اتفاقية إيجار/أو حكر (California Department of Personnel Administration, 1998).

ورغم حدوث تقدم في هذا الصدد بإنشاء أماكن كافية، وآمنة، وممكنة للعناية بالطفل للموظفين، فإن معينات أو تسهيلات العناية بالطفل ستظل تمثل تحدياً رئيسياً للمخدمين الحكوميين. ولمقابلة هذا التحدي بالطبع، فإن ذلك يتطلب سياسة عامة تجعل الموارد المطلوبة متوافرة للعمال وللمخدمين. وإن اتجاهات المخدمين بحاجة أيضاً إلى تغيير في كثير من الحالات، وإنه من المحتمل أن يحدث ذلك مثل الارتباطات بين ممارسي برنامج «العائلة - الصديقة» ونجاح المنظمة في سوق العمل تصبح أكثر وضوحاً.

نشرة Bulletin:

العناية بالطفل في فرنسا:

إن صراع «العمل والعائلة» في المملكة المتحدة، كما هو في الولايات المتحدة تمت معالجته بتركيبة جزئية من إجازة للوالدين مدفوعة الأجر وقرار الكثير من الأمهات للعمل جزءاً من الوقت من اللائي لديهن أطفال صغار (هذا) ولا توجد فعلياً أي عناية حكومية للأطفال. لكن تصرف فرنسا أكثر من (٤٠) بليون دولار سنوياً على أشكال شتى من العناية بالطفل. هناك، إجازة أمومة مدفوعة الأجر لمدة (١٠) أسابيع يتبعها خيار أو خياران قانونيان، أسبوع عمل لمدة أربعة أيام أو إجازة والدين من سنة إلى ثلاث سنوات غير مدفوعة الأجر مع ضمان الوظيفة أو ما يماثلها بعد انتهاء الإجازة. وتشمل المزايا الأخرى ما يلي: (١) دفعيات من الحكومة لتغطي إسهامات التأمين الاجتماعي لحضانة الطفل، (٢) الدفعيات وانقطاع الضرائب للمساعدة في دفع تكاليف العناية بالطفل، (٣) ما قبل المدرسة الأولية بدون تكاليف. أما في الولايات المتحدة، فإن الثلث فقط من الأطفال المستحقين هم في ما قبل برامج الدراسة، وأن الأمهات في الخدمة الاجتماعية فقط يستلمن إعانات.

المصدر:

Ann Crittenden(1995). «Work-Family Solutions:why French Women Are Ahead», Working Woman, Vol. 20, No 9 (September) P. 12.

برامج العناية بكبار السن Elder Care Programs:

يرتفع عدد الأشخاص فوق سن الـ(٥٥) بالولايات المتحدة بشكل متسارع. فقد كان العام ١٩٩٧م من هم في سن الـ(٦٥) أو ما فوق قرابة (٣٤) مليون أمريكي، ويمثل هذا العدد نسبة قد ترتفع لأكثر من الضعفين بحلول عام ٢٠٣٠م. ويوجد حالياً قرابة (٤) ملايين فوق سن الـ(٨٤)، ومن المتوقع أن يرتفع هذا العدد إلى (٦) مليون بعام ٢٠١٠م. ورغم أن معظم كبار السن لديهم المقدرة على العناية بأنفسهم، فإن مجموعة متزايدة بشكل منتظم من العمال سوف توفر العناية بالوالدين كبار السن، والأقارب، أو الأصدقاء. وإن هذه المجموعة، في كل الاحتمالات سوف تتكون بشكل رئيسي من النساء العاملات ممن هن في أواسط العمر (U.S. Department of Labor, 1998)

وإن كثيــراً من المخدمين العموميــين مثل الحكومة الفيدرالية، تضــع تعريفاً لأولئك الكبــار الذين مــن المتوقع أن يتلقــوا الضربات الأصعب من مشــكلات العناية بكبار الســن. والذين يشملون أصلاً نســبة عالية من النســاء والعمال في أواسط العمر، وإن الاتجــاه المتوقع هو الزيادة المضطردة في أعدادهم (West,1998, PP. 94-96)، وبعبارة أخرى، بالنسبة لجزء كبير من القوى العاملة الحكومية، فإن مسئوليات العناية بالطفل ســوف يتبعها أو حتى يلازمها التزام محتمل على المدى الطويل للعناية بكبار الســن (Bond, Thompson Galinsky & Prottas, 2002, PP. 27-28) وإن الآثــار على الإنتاجية وترك الخدمة من المحتمل أن تنافس تلك التي تتصل بمشكلات العناية بالطفل. وبحسب قول اللجنة حول العائلة والإجازة الطبية (١٩٩٦م):

> «إن العناية بالاحتياجات الكثيرة والمتغيرة بكبار الســن الذين يُســتخدمون أساســاً بصفتهم مانحين للعنايــة يوضعون غالباً في ســاعات طويلة يوفرون العناية بأســبقية على ســاعات عمله أو أنهم كثيراً مــا يعيدون ترتيب جداول أعمالهم، ويعملون لساعات أقل مما يرغبون، أو أنهم يأخذون راحة بدون أجر (P. 11)».

وإضافة إلى ذلك، حدثت مشكلات أخرى ترافق العناية بالأقرباء كبار السن، وهي: (١) انقطاعات العمل للتعامــل مع حالات طارئة ومكالمات الهاتف، (٢) تزايد الضغط على الموظفين مما يؤدي إلى أخذ وقت راحة واستقالات، (٣) تردد في النقل أو السفر، (٤) روح معنوية متدنية (Schmidt, 1997, P. 82).

إن عدم الاهتمام باحتياجات العاملين الذين يوفرون أو أنهم يفكرون في العناية بكبار الســن سوف يؤدي إلى سلبية المنافسة في سوق العمل بالمستقبل. إن استجابة القطاع العام لاحتياجات كبار السن تتوازى غالباً مع تلك التي بالقطاع الخاص. كلا القطاعين يركزان على البرامج التعليمية وشبكات الموارد المرجعية، وإن الأولى بالبرامج التعليمية (مصممة لمساعدة إعداد الموظفين) مسئوليات كبار السن، والأخيرة (أي شبكات الموارد المرجعية) الغرض منها المســاعدة في إيجاد الخدمات التي قد يتطلبها أحد كبار السن القاصــر (الذي لا يعتمد على نفســه) وبشــكل عام، فإن قرابة ثلــث مجموع الموظفين بالقطــاع الخاص يعرضون نوعاً من مزايا العناية بكبار الســن. وأن قرابة (٨٠٪) من هــؤلاء لديهم موارد وبرامج مرجعية، وأن (٢٠٪) يعملون على «تأمين عناية» لمدة طويلة مع توافر الاستشارة للموظفين (U.S. Department of Labor, 1998, Walter, 1996)

وقد تكون خيارات أخرى ضرورية مع ارتفاع عدد المانحين للعناية من الذين يعملون؛ إذ تشمل تلك الخيارات مراكز في موقع العمل للعناية بكبار السن، وإعانات للموظف الذي يستخدم مراكز العناية بكبار السن، وبرامج مساعدة الموظفين. وهي برامج مصممة لتوفير أنواع من الخدمات النفسية والراحة في الخدمات المساندة. وقد أظهرت دراسة للعمال في أنواع من الوكالات الحكومية للخدمات أنهم – أي العمال – يضعون ترتيب سياسات الإجازة المطورة للعناية بمن يعولونهم من الكبار كالمزية الأكثر أهمية التي يمكن أن يوفرها المخدم. والمزايا الأخرى التي قيمها العمال كانت، بالترتيب بحسب الأهمية، كما يلي: (١) زوار المنزل، (٢) الخدمات المرجعية لكبار السن، (٣) تسهيلات البالغين الأخرى، (٤) المساعدة المالية، (٥) إجازة الغياب، (٦) حلقات تعليمية، (٧) حسابات صرف مرنة، (٨) وفرص شراكة الوظيفة والعمل لجزء من الوقت (Kossek, Demarr, Blackman & Kollar, 1993, U.S. Department of Labor, 1998) ومبادرة أخرى جديرة بالنظر هي «مركز ما بين الأجيال»، حيث توجد تسهيلات وبرامج للعناية بالأطفال وبالكبار مجتمعين. ويوجد أكثر من (٢٠٠) من مثل هذا المركز يعمل على صعيد القطر (Gubernick, 1996).

نشرة Bulletin:

مزية أعوام ١٩٩٠م:

يحتمل أن تصبح برامج العناية بكبار السن، ذات صلة بشكل متزايد بالعمال الأمريكان وعائلاتهم. وقد أظهرت العديد من الدراسات أن أكثر من (٧٠٪) من مانحي العناية هن من النساء وإن (٦٥٪) تقريباً منهن يعملن خارج منازلهن. ويصرف مانحات العناية قرابة (٢) بليوني دولار سنوياً من أموالهن على الطعام، والدواء وخدمات الدعم بمنح العناية. ويضحي مانح العناية في المتوسط بـ(١٨) ساعة في الأسبوع لهذا الدور الضاغط والقاسي.

المصدر:

Jo Horne Schmidt, «Who's Taking Care of Mom and Dad?» Journal of The American Society of Clu & Chfc Vol51, No1, (November, 1997, PP 82-87).

الخاتمة Conclusion:

إن بناء أماكن عمل عائلية – وصداقة مرنة تنبئ عن أنها تحدٍّ مستمر للمخدمين الحكوميين وبالقطاع الخاص وبالمنظمات غير الربحية، ويتوقع أن تقوم إدارة الموارد البشرية بدور رئيسي في محاولة على صعيد المنظمة الكامل لمواجهة ذلك التحدي (Avery & Zabel, 2001). وإن تأسيس أماكن عمل تعمل على تطوير أهداف الموارد البشرية بدلاً من خلق المعوقات هذا التأسيس يبدأ بإزالة القوالب التي عفى عليها الزمن والفرضيات حول القوى العاملة الأمريكية الحالية والمستقبلة. وهي أيضاً تتطلب رغبة من واضعي السياسة والمديرين الحكوميين أن ينظروا في المزايا المرنة، وإجازة العائلة، والعناية بالأطفال وكبار السن، وخطط مساعدة الموظفين، والممارسات الأخرى الموجهة للقوة العاملة المتغيرة كاستثمار عقلاني واقتصادي حصيف في مقدرة المنظمة الضرورية لتحقيق وإبقاء المستويات العالية من الأداء الذي تتطلبه حكومات اليوم.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- ماذا يقدم مخدمك لتوفير بيئات عمل عائلية وصداقة؟

٢- ماذا ينبغي أن يعمل مخدمك ليكون أكثر تجاوباً للحاجات ذات العلاقة بعائلات الموظفين؟

٣- ما أهم الميزات التي ينبغي أن يوفرها المخدمون؟

٤- هل تتفق مع النص التالي: «جعل العناية بالأطفال وكبار السن متوافراً بإعانات للموظفين، وأن ذلك سوف يرفع من الرضا الوظيفي ويؤدي إلى زيادة الإنتاجية». وما الأسباب وراء إجابتك؟

٥- هل تعتقد أن توفير مزايا العائلة والصداقة، والجداول المرنة، وخدمات العناية بالطفل تخلق ظروفاً يمكن للموظفين ممن ليس لديهم أطفال أن يعاملوا بسخاء أقل من أولئك الذين يستحقون تلك المزايا بسبب أنه ليس لديهم أطفال، فإذا كان الأمر كذلك، لماذا؟ وإذا لم يكن كذلك، أيضاً لماذا؟

المراجع :Refereneces

Anonymous (1996). «more Choice, Flexibility Seen in U.S. Benefits Plans.» National Underwriter-Property & Casualty Risk & Benefits Management, Vol. 100, No. 16 (April 15), p. 29.

Avery, Christine, and Diane Zabel (2001). The Flexible Workplce: A Sourcebook of Information and Research (Sestport, CT: Quorum Books).

Bond, James T., Ellen Galinsky, and Jennifer E. Swanberg (1998). The 1997 National Study of the Changing Workforce (New York: Families and Work Institute).

Bond, James T., Cynthia Thompson, Ellen Gainsky, and David Prottas (2002). Highlights of the National Study of the Changing Workforce (New York: Families and Work Institute).

Bureau of Labor Statistice (2000). Employee Benefits in State and Local Government, 1998. Accessed http://www.statsbls.gov/ncs/sp/ebb10018. pdf

____. (2005). Worders on Elexible and Shift Schedules in 2004. Accessed http://www. bls.gov/news.release/flex.nr0.htm

____. (2004). Report: Employment Characteristics of Families in 2004. Accessed http:// www.bls.gov/news.release/pdf/famee.pdf

Bureau of National Affairs, Inc. (1989). 101 Key Statistics on Work and Family for the 1990s (Washington, DC).

California Department of Personnel Administration(1998). State Labor Contract with Bargaining Unit 1, Professional Administrative, Financial and Staff Services (Local 1000SEIU), Article 20, 1992-1995.

Commission on Family and Deical Leave (1996). A Workable Balance: Report to Congress on Family and Medical Leave Policies (Washington, DC: U.S. Department of Labor).

Daley, Dennis M. (1998). "An Overview of Benefits for the Public Sector." Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 3 (Summer), pp. 3-22.

Ezra, Marni, and Melissa Deckman (1996). "Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government." Public Administration Review, Vol. 56, No. 2 (March/April), pp. 174-179.

Family and Medical Leave Act of 1989 (1989). 101st Congress, H.R. 770, April 13.

Federicksen, Patricia J., and Dennis L. Soden (1998). "Employee Attitudes Toward Benefit Packaging." Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 3 (Summer), pp. 23-41.

Friedman, Dana E. (1991). Linking Work-Family Issues to the Bottom Line (New York: Conference Board).

Gubernick, Lisa (1996). "Granny Care and Kiddie Care." Forbes, Vol. 158, No. 15 (December 30), pp. 74-75.

Hammers, Maryann (2003). "Family-Friendly' Benefits Prompt Non-Parent Backlash." Workforce Managemtn, Vol. 82, No. 8, pp. 77-80.

Hoyman, Michele, and Heidi Duer (2004). "A Typology of Workplace Policies: Worker Friendly vs. Family Friendly?" Review of Public Personnel Administration, Vol. 24, No. 2, pp. 113-132.

Kiger, Patrick J. (2004). "The case for Child Care." Workforce Managemtn, Vol. 83, No. 4, pp. 34-39.

Kossek, Ellen Ernst, Beverly J. DeMarr, Kirsten Blackman, and Mark Kollar (1993). „Assessing Employees' Emerging Elder Care Needs and Reactions to Dependent Care Benefits." Public Personnel Management, Vol. 22, No. 4 (Winter), pp. 617-638.

McCurdy, Arthur H., Meredith A. Newman, and Nicholas P. Lovrich (2002). Family-Friendly Wordkplace Policy Adoption in General and Special Purpose Local Governments: Learning from the Wahington State Experience." Review of Public Personnel Administration, Vol. 22, No. 1, pp. 27-51.

Moulder, Evelina, and Gwen Hall (1995). Special Data Issue: Employee Benefits in Local Government (Washigton, DC: Internationl City/County Managemetn Association).

Panepento, Peter (2004). „The Escalating Expense of Helth Care." Chronicle of Philanthropy, Vol. 16, No. 7.

Perry, Ronald W., and N. Joseph Cayer (1997). „Factors Affecting Municipal Satisfaction with Health Care Plans." Review of Public Personnel Administration, Vol. 17, No. 2 (Spring), pp. 5-19

Preston, Mark (2005). „Budget Buster: Cities and Counties can Ill Afford Escalationg Health Care Costs." American City & County, Vol. 120, No. 5.

Public Law 95-437 (1978), 92 State. 1055, October 10.

Roberts, Gary E. (2003). „The Association of Needs Assessment Strategies with the Provision of Family-Friedly Benefits." Review of Public Personnel Administration, Vo. 23, No. 3, pp. 241-254.

Schmidt, Fo Horne (1997). „Who's Taking Care of Mom and Dad?" Journal of the American Society of CLU & ChFC, Vol. 51, No. 1 (November), pp. 82-87.

Seyler, Dian L. (1995). „Balancing work and Family: The Role of Employer-Supported Child Care Benefits." Journal of Family Issues, Vo. 16, No. 2, pp. 170-194.

Seyler, Dian L., Pamela A. Monroe, and James C. Garland (1995). „Balancing Work and Family: The Role of Employer-Supported Cild Care Benefits." Journal of Family Issues, Vol. 16, No. 2, pp. 170-193.

Streib, Gregory (1996). „Municipal Health Benefits: Afirst Step Toward a Useful Knoledge Base." American Review of Public Administration, Vol. 26, No. 3 (September), pp. 345-360.

U.S. Bureau of the Census (1992). Statistical Abstract of the United States, 1992, 112th ed. (Washington, DC), Table 620.

U.S. Chamber of Commerce (2004). Employee Benefits Study, 2004 (Washingtion, DC: U.S. Chamber of Commerce Statistics and Research Center).

U.S. Department of Labor (1998). Work and Elder Care: Facts for Caregivers and Their Employers (Washington, DC: Women's Bureau, No. 98-1), May.

____. (2000a). Employee Benefits in State and Local Governments, 1998 (Washington, DC: Bureau of Labor Statistics), Bulletin 2531, December.

____. (2000b). Pilot Survey of the Incidence of Child Care Resource and Referral Services in June 2000, Report 946 (Washington DC: Bureau of Labor Statistics), November.

____. (2004). National Compensation Survey: Employee Benefits in Private Industry in the United States (Washington, DC: Bureau of Labor Statistics), March.

U.S. General Acounting Office (1985). Alternative Work Schedules for Federal Employees (Washington, DC), July.

____. (1992a). The Changing Workforce: Demographic Issues Facing the Federal Government (Wahington, DC), March.

____. (1992b). The Changing Workforce: Comparison of Federal and Nonfederal Work/ Family Programs and Approaches (Washington, DC), April.

____. (1994). Federal Employment: H.R. 4361, Federal Employees Family Friendly Leave Act, Statement of Timothy P. Bowling, Associate Director, Federal Human Resource Management Issues, General Government Division (Washington, DC: GAO/T-GGD-94-152), May 18.

____. (1997). Federal Workforce: Agencies' Policies and Views on Flexitime in the Federal Government (Washington, DC), July.

U.S. Merit Systems Protection Board (1991). Balancing Work Responsibilities and Family Needs: The Fedreal Civil Service Response (Washington, DC), November.

U.S. Office of Personnel Mamagement (1991). "If It's Wednesday, It Must be Home "Federal Staffingh Digest, Vol. 3, No. 3 (December), p. 7.

____. (1998a). Reasons for Telecommuting (Washington, DC). Accessed http://www.opm.gov/wrkfam/telecomm/reasons.htm

____. (1998b). Family Friendly leave Policies (Washington, DC). Accessed http://www.opm.gov/oca/leave/html/fflafact.htm

____. (2004). Federal Civilian Workforce Statistics: Fact Book (Washington, DC: U.S. Office of Personnel Management).

Walter, Kate (1996). "Elder Care Obligations Challenge the Next Generation." HR Magazine, Vol. 41, No. 7 (July), pp. 98-103.

Weisberg, Anne C., and Garol A. Buckler (1994). Everything a Working Mother Needs to Know (New York: Doubleday).

West, Jonathan P. (1998). "Managing an Aging Workforce," in Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook of Human Resource Management in Government (San Francisco: Jossey-Bass), pp. 93-115.

Workforce Managemtn (2003). "Benefits Costs Reach Crisi Stage." Workforce Management, Vol. 82, No. 13, pp. 118-131.

قراءات مقترحة Suggested Readings:

Dwyer, Jeffery W., and Raymond T. Coward (1992). Gender, Family, and Elder Care (Thousand Oaks, CA: Sage).

Estess, Patricia S. (1996). Work Concepts for the Future: Managing Alternative Work Arrangements (Menlo Park: CA: Crisp).

Kugelmass, Joel (1995). Telecommuting: A Manager's Guide to Flexible Work Arragncements (San Francisco: Jossey-Bass).

McCaffery, Robert M. (1993). Employee Benefits Basics (Scottsdale, AZ: American Compensation Association).

McDaniel, Charlotte (1994). Health Care Benefits Problem Solver for Human Resource Professionals and Managers (New York: Wiley).

Neal, Margaret B., Nancy J. Chapman, Berit Ingersoll-Dayton, and Arthur C. Emlen (1993). Balancing Work and Caregiving for Children, Adults, and Elders (Newbury Park, CA: Sage).

Niles, Jack (1998). Managing Telework: Strategies for Managing the Virtual Workforce (New York: Wiley).

Reynolds, John D. (1993). Flexible Benefits Handbook (Boston: Warren, Gorham & Lamont).

الفصل الحادي عشر

إصلاح الخدمة المدنية

Civil Service Reform

نظرة عن كثب

Acloser Look

كما رأينا في الفصول السابقة، فإن إصلاح الخدمة المدنية أمر عادي على كل مستويات الحكومة بالولايات المتحدة. وفي الحقيقة إن المخدمين الحكوميين عبر الولايات المتحدة ركزوا باستمرار على «إصلاح الخدمة المدنية» حينما يواجهون بتحديات سياسية وظروف مالية. وامتدت مثل هذه الإصلاحات من مجال صغير نسبياً أو تعديلات متدرجة إلى تغييرات شاملة ورئيسة. وهي تعكس على نحو مثالي، اتجاهات فكرية وأيدلوجية في بيئة الحكومة وفي وكالاتها الإدارية. وهكذا، فإن الفترة التقدمية مثلاً أشعلت اتجاهاً طويل الأمد بعيداً عن الغنائم وبدا تركيزها على الولاءات الحزبية وتجاوبها نحو قيم الكفاءة الحيادية التي تهتم بنظم الجدارة التقليدية. وإن تلك الإصلاحات وتلك التي حدثت مؤخراً في أواخر القرن الـ٢٠ دفعت بها قيم معقدة وليست بالضرورة أن تكون متفقة وأغراض تمتد من الحزبية الكبيرة إلى الأكثر فنية.

وبما أن الحقيقة هي أن إدارة شئون الموظفين هي الهدف المستحب من ضروب كثيرة لدى الإصلاحيين فإن ذلك يوحي أنها بعيدة عن السياسة المملة وعدم العلاقة الفنية؛ مما يجعل البعض يظن أننا نعتقد أنها كذلك. إن البيروقراطيين والنظم التي يعملون فيها ويديرونها تؤثر كثيراً في كل مستويات المجتمع، وأنهم يؤثرون بشكل طاغٍ على الكيفية التي تُحكم بها. وضمن أشياء أخرى، فإنه عن طريق شئون الموظفين أو وظائف الموارد البشرية تقوم الوكالات الحكومية باستقطاب واختبار، وتدريب وتطوير، وإدارة أداء العاملين الحكوميين. إن إدارة شئون الموظفين بداهة تشكل الخدمة الحكومية بطرق كثيرة مهمة. إن الموظفين الحكوميين في كثير من المستويات في المسئولية يمارسون التصرف الضروري لتشكيل ومحتوى وتنفيذ السياسات الحكومية. وإن حقيقة تواجه الممارسين للموارد البشرية في كثير من الأقطار ومنها الولايات المتحدة، وهي أنهم سوف يطالبون بتنفيذ تغييرات رئيسية وتعديلات ذات «أهمية حرجة» في تصميم وتشغيل نظم الخدمة المدنية. ويلاحظ شولتز (Schults) (٢٠٠٢م) إن التغيير المتواصل في نظم شئون الموظفين بالولايات المتحدة وفي غيرها ما هو إلا مؤشر أنهم تكيفوا بدرجة كبيرة مع البيئات السياسية المتغيرة (ص. ٦٣٧).

إن أسباب إصلاح الخدمة المدنية والمحتوى الذي تتم فيه تتفاوت بشكل واسع، لكن توجد هناك على الأقل ثلاثة أنواع من الأسباب لمثل هذه المبادرات، وفي حالات كثيرة، ترتبط بعلاقات متبادلة/متشابكة. الأول من هذه الأسباب هو الأيدلوجي، أو الاعتقاد لدى صناع السياسة أن مدخلاً بعينه لسياسة وإدارة الموارد البشرية سوف يؤدي إلى أفضل النتائج من جميع الأنواع. وبشكل نموذجي، فإن التفسير

حول مشكلات الأداء بالحكومة وأن القيم المضمنة في نظام الخدمة المدنية الحالي تناقض القيم المضمنة في أيدلوجية معينة أو نظام معتقدات. إن الأيدلوجيات هي نشاط أو تغيير موجه ويقدم بالذات «صورة عن حياة ... أفضل للبشر. وهو هدف الثقافة (Ingersoll, Mathews & Davison, 2001, P. 5)». ومثال بسيط هو فكرة أن «الخصخصة» والتعاقد الخارجي لمعظم أو كل الخدمات الحكومية سيؤدي إلى نتائج أفضل وتكلفة أقل مما لو أن تقديمها كان مباشرة من الوكالات الحكومية. وإن هذا الطرح متأصل في خيار / تفصيل معياري لسوق الاقتصاد الحر والحريات الفردية الملازمة له. ومثال آخر هو الحجة أن نظم الجدارة التقليدية غير فعالة بتكوينها وأنها سياسياً غير مستجيبة بسبب أنها - أي النظم - وضعت على أساس بيروقراطي، ورقابي، وقيم [إصدار] الأوامر والتحكم. وإن هذا التحليل يتم بمزاوجة بعد ذلك مع مجموعة من إصلاحات تشريعية وإدارية تقوم على فكرة أن المداخل التي تشابه إدارة الأعمال والتوجه نحو السوق، إذا طبقت، سوف تولِّد مستويات عالية جداً من الكفاءة والاستجابة. ولكثير من الاصلاحيين اليوم، فإن الاستخدام بحسب الإرادة والخصخصة تفضلان على الخدمة المدنية المصنفة وشروط الخدمة المباشرة بسبب توافقها لقيم السوق الحرة وأنه ينبغي توليد تكلفة أقل وتخصيص موارد أكثر كفاءة. وبحسب كلمات أحد الكتاب: «يمكن للمعالجات المتأصلة في الاقتصاد أو المداخل القائمة على السوق أن تواجه الاحتياجات المترسبة في الحوافز المعيارية. إن ترجمة علاج إصلاحي معين مسألة تماثل الحكم على الكوب المملوء إلى النصف. مثال ذلك، الجهود لجعل ظروف العمل في الحكومة والقطاع الخاص متماثلين يمكن ترجمته كإصلاح قائم على المساواة أو كإصلاح قائم على الكفاءة. وبالمثل، فإن الإجراءات لترقية تطوير مهارات الموارد البشرية يمكن أن يتأصل في القيم الإنسانية أو أن تقوم على الكفاءة ... ويمكن أن تكون الترجمة مغطاة بسحابة من الخلافات بين الإصلاح لغوياً أو رمزياً والتنفيذ الفعلي» (Wise, 2002, 564).

ومجموعة ثانية من الأسباب لإصلاح الخدمة المدنية هو سبب سياسي. هنا، الإصلاحات مصممة لإعادة كل من تصنيف وتنظيم مواقف القوة النسبية للقائمين بالمشروع وأصحاب المصلحة المتأثرين به، أو تكون الإصلاحات مصممة لتقوية تلك المواقف، إذ يعتمد المشروع على البيروقراطيات الحكومية في موارد كثيرة متنوعة. إن الإصلاحات وسائل تستخدم لوضع وترويج مقدرة المصالح السياسية للتأثير في السياسة العامة وما ينتج عن ذلك في تخصيص الموارد. وتشمل هذه القابلية الفاعلية

الضرورية للقيام بتنفيذ أجندة التنفيذيين المنتخبين، والمشرعين، وغيرهم من صناع السياسة. وبمعنى آخر، فإن إصلاحات الخدمة المدنية تخدم كوسائل لوضع والدفاع عن موقف الممثلين السياسيين، والمقدرة للتأثير على التخصيص الرسمي/السلطوي للقيم. وتشمل هذه القابلية مقدرة التنفيذيين والمشرعين المنتخبين لتنفيذ أجندتهم وبرامجهم السياسية. إن إعادة تصميم المنظمات، والتعديلات في السلطة واختصاصات مكاتب إدارة شئون الموظفين، وتغييرات في نظم التوظيف وتصنيف الوظائف كمثال. هذه الأعمال قد تؤدي إلى تحول مثير في الحركية السياسية الداخلية للوكالات وفي ميزان القوى بين الوكالات وفروع الحكومة.

وإن كثيراً من حكام الولايات المتحدة مثل زيل ميلر (Zell Miller) حاكم ولاية جورجيا وجيب بوش (Jeb Bush) حاكم ولاية فلوريدا قد دفعوا بعنف بإصلاحات من شأنها استبعاد حواجز نظام الجدارة لتوجيه السياسة المحكمة في الرقابة على وكالات الولاية وموظفيها. وأصر الرئيس جورج بوش (George W. Bush) في المستوى الفيدرالي على ضرورة وجود شروط في التشريع لتأسيس مصلحة أمن الوطن (Home Land Security) مستثنياً موظفيها من الكثير إن لم يكن من الكل من حقوق المساومة الجماعية التي وفرها القانون للعمال الفيدراليين الآخرين ذلك أن ترتيبات التفاوض تطرح حواجز للمرونة والاستجابة الضرورية للإدارة في الوكالة الجديدة مما يجعلها ذات فعالية. إن هذه الحالات الثلاث سوف يتم شرحها تفصيلاً لاحقاً في هذا الفصل.

إن هذه الأنماط من مبادرات الإصلاح تروج غالباً كضرورة لتسهيل القيادة التنفيذية والمحاسبة على النتائج وغالباً أيضاً للسماح لإنهاء خدمة الجيوش من البيروقراطيين «غير المتجاوبين، وغير الأكفاء والمنعزلين» الذين يقتنع الجمهور بأنهم يندسون في ظل الوكالات الحكومية. هذا وإن الإصلاحات قد تخدم أيضاً، وبمعنى آخر، كرموز سياسية مصممة لإقناع الجمهور أن المسئولين المنتخبين هم فعلاً متجاوبون مع الرأي العام وأنهم بحق يعملون بقوة لتحسين أداء الحكومة.

والمجموعة الثالثة من الأسباب لإصلاح الخدمة المدنية أسباب فنية. وتشمل مدى واسعاً من الجمهور لتصميم وتنفيذ تغييرات في نظام إدارة الموارد البشرية، والتي يعتقد المديرون التنفيذيون، والمديرون وأخصائيو شئون الموظفين أنها ستؤدي إلى تحسين الأداء في مستوى واحد أو أكثر من مستويات البيروقراطية الحكومية. وتتضمن هذه الإصلاحات التطبيق في إدارة الموارد البشرية للطرق، والإجراءات والأساليب الفنية بما يزيد من كفاءة وفعالية نظام شئون الموظفين. كما يتضمن

تحديث تقييم الأداء ونظم التعويض، تنميط ولا مركزية عمليات الاستقطاب والاختيار، وتوسيع هياكل التصنيف والرواتب، وهذه أمثلة فقط. وإن هذه الأنواع من الإصلاح، رغم أنها تخدم كوسائط للأجندة الأيدولوجية والسياسية لمصالح أخرى، إلا أنها هي «الزبدة والخبز» للمهنيين والأخصائيين في الموارد البشرية، وإن نظم إدارة الأداء، خصوصاً خطط راتب الجدارة، تقدم أمثلة جيدة، في كيفية أن إصلاحات الخدمة المدنية ذات التوجه الفني، على كل مستويات الحكومة في الولايات المتحدة وغيرها يروج لها لصناع السياسة، وجماعات المصلحة، والجمهور العريض، كل ذلك كخطوات ضرورية لتحسين الأداء في حين يتم قلع موظفي الخدمة المدنية غير الأكفاء وغير المستجيبين من جذورهم.

وتم في أواخر أعوام ١٩٩٠م، تأسيس العناصر الرئيسية للأجندة العريضة لإصلاح الخدمة المدنية بالولايات المتحدة وهي (Kellough & NIgro, 2005, Walters, 2002):

- اللامركزية الهيكلية والتفويض في الكثير من وظائف الموارد البشرية إلى المنظمات التنفيذية.
- منح الوكالات والمصالح صلاحيات عريضة للتصرف في مجالات مثل الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، والترقيات.
- تنميط وتبسيط نظم تصنيف الوظائف والرواتب.
- انسيابية وكفاءة إجراءات تخفيض العمالة، والتظلم والاستئناف.
- نظم إدارة الأداء باستخدام نظم رواتب الجدارة المتنوعة بغرض مكافأة الأفراد.
- تخفيض تكلفة العمالة وتطبيق إجراءات ذات كفاءة أخرى عن طريق التعاقد الخارجي أو الخصخصة.
- التوجيه «بإرادة» نحو علاقات استخدام بموجبها لا يتمتع الموظفون الحكوميون بالحماية الوظيفية والمستقبل الدائم المكفول لأولئك الذين يشغلون وظائف مصنفة في نظم الجدارة التقليدية.

إصلاح الخدمة المدنية لحكومات الولايات في الحكومة الأمريكية

Civil Servic Reform In U.S. State Government:

خلال سنوات ١٩٩٠م، حينما اكتسحت الأمةَ حركةُ إنعاش أو إعادة إبداع الحكومة فإن تلك الحركة حملت معها تداعيات ملموسة بالنسبة لإصلاح الخدمة المدنية في

الولايات (Gore, 1993, Hays & Kearney, 1997, Kearvey & Hays, 1998, Kettl, Ingraham, Sanders & Horner, 1996, National Commission On State and Local Public Service, 1993, Osborne & Gaebler, 1992, Osborne & Plastrik, 1997). ولقد استثمرت ولايات عدة الكثير في إصلاحات واسعة لنظم الخدمة المدنية بها وذلك خلال الـ٢٠ سنة الأخيرة. وولايات أخرى فعلت القليل جداً، والبقية الأخيرة قاموا بإصلاحات ملموسة لكنها بعيدة من التغييرات الشاملة (Kellough & Nigro, 2006) وتنوعت برامج الإصلاح كثيراً من ولاية لأخرى، وهكذا كانت لدى الولايات الأسباب في القيام بهذه الإصلاحات (Kellough & Selden, 2003, PP. 171-172)، وينطبق هذا التنوع إلى الدرجة التي تمت فيها مبادرات رئيسية أو جوهرية في الإصلاح من قبل الحكومات الولائية والذي قد تم بالفعل. وحدث قليل من الإصلاح الجاد في ولايتين كبيرتين هما كاليفورنيا ونيويورك. وحدث في كلتا الولايتين أن العاملين المنضوين في تنظيمات واتحادات موظفي الولاية اعترضوا على الإصلاحات التي صممت لتقوية يد الإدارة. وتمت كذلك في جورجيا وفلوريدا إصلاحات مثيرة في وضعية سياسية مختلفة تماماً. وعلى نقيض جورجيا، إذ بذل العاملون المنضوون في منظمات نفوذاً بسيطاً جداً، فإن طبيعة ومدى الإصلاح في فلوريدا صار مركزاً لمعركة عنيفة بين حاكم الولاية وحلفائه واتحادات الموظفين ومؤيديهم. والتنوع سمة في مجالات شئون الموظفين تخضع أيضاً للتأثير. ففي بعض الولايات مثل أريزونا (Arizona) ووسكنسون (Wisconsin)، فقد كان أغلب التركيز على الهندرة وتنميط تقنيات شئون الموظفين مثل الاستقطاب والاختيار، التصنيف والرواتب، والتدريب والتطوير (Selden, Ingraham & Jacobson, 2001, P. 606). وفي بعض الولايات، خاصة في ولاية جورجيا وولاية فلوريدا، فإن أجندة الإصلاح شملت خليطاً من مسائل كبيرة مثل «حسب الإرادة» – أي ليس محدود المدة – والخصخصة أو التعاقد الخارجي، التقليل من التقنين، واللامركزية في وظائف الموارد البشرية. وسوف نركز في الأقسام التالية على تجارب ولايتي جورجيا وفلوريدا. ومن ثم نلفت النظر في الإصلاح على المستوى الفيدرالي في مصلحة الأمن القومي.

ولاية جورجيا The State Of Georgia:

احتضنت بالكامل ولاية جورجيا في أعوام ١٩٩٠م أجندة الإصلاح الموضحة سابقاً وقيادتها المنتخبة التي تعاملت بشكل قوي لتطبيقها. وإن قانون الخدمة المدنية بالولاية ونظم إدارة شئون الموظفين تحولا إلى نوعين من النشاطات. النشاط

أو المشروع الأول هو تطبيق نظام جديد لإدارة الأداء أطلق عليه (مكسب جورجيا) (Georgia Gain) (Georgia, Merit System, 1994, Kellough & Nigro, 2002)، ووضع هذا النظام في عام ١٩٩٥م، وتضمن تخفيضاً كبيراً في درجات/مراتب الرواتب في محاولة لجعل الرواتب في مستوى الدخول وفي المستوى الأوسط أكثر مقدرة على التنافس، ووضع نظام جديد لتقويم الأداء، ومطلب لخطط تقييم الموظفين الفردية. وكذلك تم تطوير أوصاف جديدة ودقيقة للوظائف تعكس بدقة مسئوليات الموظف.

ومركز الثقل أو الوسط «لمكسب جورجيا» هو نظام رواتب قائم على الجدارة. وتقوم تعديلات راتب الموظف السنوية على أداء الفرد كما تقاس عبر إجراءات التقدير الجديدة. وقد استثمرت الولاية بسخاء في التدريب على تشغيل النظام الجديد للمشرفين وغير المشرفين، لكن تقديراً أو تقييماً أجري بعد أربع سنوات بعد التطبيق الكامل، قد كشف تحرراً ملموساً من جاذبية «مكسب جورجيا» وذلك في صفوف الموظفين والمديرين (Kellugh & Nigro, 2002)، وغيرت الولاية النظام في عام ٢٠٠١م، وفوضت بدفع مكافأة لمرة واحدة (بونص) إضافة إلى الزيادات/العلاوات السنوية وإجراءات أخرى قصد منها جعل تعويض الولاية أكثر قدرة على التنافس (Georgia Merit System, 2001a, 2001b)، وأطلق على الأسلوب الجديد (الأداء بزيادة) «Performance Plus».

وكان الإصلاح الثاني المهم هو نظام الخدمة المدنية في جورجيا الذي حدث في ١٩٩٦م بإصدار قانون بأغلبية كاسحة من قبل السلطة التشريعية في جورجيا. وقد غير القانون بشكل مثير الهيكل والإطار القانوني للخدمة المدنية في جورجيا لتكون في مسار أجندة الإصلاح التي تم شرحها من قبل (Condrey, 2002, Gossett, 2002) (Kuykendall & Facer, 2002, Lassetter, 2002, West, 2002) وبشكل عام، فإن الهدف من هذا التشريع هو إيجاد الظروف التي يمكن بموجبها (١) أن تتحسن استجابة البيروقراطية للقيادة التنفيذية (الحاكم ورؤساء وكالات الولاية) (٢) ارتفاع إنتاجية الموظف والوكالة بإزالة إجراءات نظام الجدارة المعوقة، وإيجاد علاقة استخدام غير محدودة المدة وحسب الإرادة بين الولاية وعمالها. وإن جميع من تم توظيفهم في وظائف الخدمة المدنية بالولاية بعد أول يوليو ١٩٩٦م، أو من تمت ترقيتهم من وظيفة لأخرى بعد ذلك التاريخ وضعوا في الخدمة غير المصنفة، بمعنى أن ليس لديهم مصلحة خاصة أو ميزة في وظائفهم ويخدمون بحسب رغبة مخدميهم.

وقد أدى تشريع جورجيا في الواقع إلى عدم اللامركزية وعدم القيود القانونية في إدارة شئون الموظفين الحكومية في حكومة الولاية. ولوكالات الولاية الآن سلطة تصرف واسعة ومرونة تقريباً في جميع مجالات إدارة الموارد البشرية. وفوضت الوكالات أيضاً لاستخدام تنميط عمليات الاستقطاب والتوظيف بما يناسب احتياجاتهم المحددة واستخدام سياسات في شئون الموظفين من شأنها الدعم في مكانه والاستجابة الفعالة للقيادة التنفيذية وأسبقيات السياسة، وتسمح علاقة الاستخدام غير المحددة المدة، لوكالات الولاية بأن تسرع في إجراءات النشاطات العكسية والاستئنافات. وإن عبء اللامركزية من إصلاحات جورجيا تطلبت من وكالات الولاية: (١) تعريف نوعيات الوظائف المتفردة بالوكالة وأن تضع مؤهلات ومدى رواتب لهذه النوعيات، (٢) تسكين وظائف الوكالة لنوعيات الوظائف، (٣) استقطاب وغربلة المتقدمين للوظائف، (٤) وضع سياسات شئون الموظفين الضرورية لتأكيد الالتزام بالقوانين الولائية والفيدرالية (State of Georgia, 1996, PP. 685-686).

إن إصلاحات جورجيا مثل أجندة الحكومة لإعادة البناء التي تمت في أعوام ١٩٩٠م عكست تحولاً أيدلوجياً ملحوظاً نحو مداخل التوجه نحو السوق – بمعنى التعامل بأساليب القطاع الخاص – في توزيع الخدمات الحكومية وكذلك في العدائيات نحو القيم الحيادية للكفاءة والملازمة لنظم الجدارة التقليدية. وكان يوجد مؤشر ضعيف لكنه قوي لدعم التوقع بأن هذه الإصلاحات سوف تؤدي إلى توظيف موظفين أكثر إنتاجية أو إلى التشغيل الأكثر كفاءة لوكالات الولاية. والحقيقة هي أن إصلاح الراتب القائم على الجدارة طبق برغم أن بحوثاً كثيرة أبانت أنها مشكلة تتعلق بإستراتيجية إدارة الأداء والتي ربما تساهم أكثر في استبعاد الموظف من تحفيزه إيجاباً للعمل (Kellough & Lu, 1993, Milkovich & Wigdor, 1991, Pearce, 1989, Pearce & Perry, 1983, Perry, 1988—89, and Perry, Petrakis, and Miller, 1989).

وضعت الإصلاحات الأغراض السياسية للعديد من أصحاب المصلحة في جورجيا. وبموجب تفويض سلطة أكبر بدرجة ملموسة في شئون الموظفين في الوكالات ومديريها، وبإزاحة مصلحة الملكية في الاستخدام، فقد أصبح الموظفون، على الأقل يخضعون أكثر للمساءلة من السلطة التنفيذية التي تمارس عن طريق الوكالات، وفي حالات كثيرة عن طريق مكتب الحاكم. إن الإصلاحات في جورجيا تمت خصيصاً لزيادة الرقابة السياسية (التنفيذية) على بيروقراطية الولاية. وتخدم هذه الإصلاحات أيضاً أجندة الحاكم ميلر (Miller) السياسية إلى الحد أنها كانت دليلاً على جهوده لتحسين

إدارة شئون الولاية ولإدارة الحكومة «وكأنها إدارة أعمال». إن ميلر (Miller)، وهو من الحزب الديمقراطي كان قادراً في هذا الشأن على اختيار موقف منافسيه من الحزب الجمهوري، وأعيد انتخابه بصعوبة في هذا الشأن في عام ١٩٩٤م برغم مكاسب الجمهوريين القوية في المجالس التشريعية على صعيد القطر.

ولاية فلوريدا The State Of Florida:

مثل جارتها الولاية، فإنه بنهاية أعوام ١٩٩٠م، تحولت ولاية فلوريدا من مدخل فني للغاية لكن متدرج إلى إصلاح للخدمة المدنية استجابة لحملة أيدلوجية مدفوعة من الحزبية بشكل مرتفع لإزالة الخدمة المدنية التقليدية واستبدالها بنموذج مختلف جذرياً يسمى «الخدمة أولاً». وأخذ هذا التشريع طريقه للتنفيذ في أول يوليو ٢٠٠١م ويقدم تشريع «الخدمة أولاً» (Service First) كثيراً من العناصر التي تعتبر اليوم عادية في إصلاح الخدمة المدنية. ومثل رصفائها في الولايات الأخرى، وعلى المستوى القومي، فقد تم ترويج هذه الإصلاحات على أساس أنها سوف تتغلب على القيود الفنية لنظم الجدارة المهترئة وغير الكافية بالخدمة المدنية، وتعمل [في الوقت نفسه] على رفع مستوى الأداء الإداري الضروري. وتشمل إصلاحات فلوريدا ما يلي:

- اللامركزية والتفويض لكثير من سلطات الموارد البشرية إلى الوكالات التنفيذية لحكومة الولاية.
- منح صلاحيات واسعة للتصرف للوكالات في مجالات مثل الاستقطاب، والاختيار، والتوظيف، والترقيات.
- تمديد نظم تصنيف الوظائف والرواتب.
- مكافآت (بونص) الأداء للأفراد والجماعات.
- انسيابية وكفاءة إجراءات الفصل، والتظلم والاستئناف.
- التعاقد الخارجي حول بعض وظائف الموارد البشرية.
- الراتب على أساس الأداء أو الجدارة.

وقد أزال الإصلاح في فلوريدا من الخدمة المدنية والخدمة المصنفة جميع الموظفين الإشرافيين ووضعهم في الخدمة المستثناة المختارة (وهم نحو ١٦,٠٠٠ من مجموع نحو ١٢٠,٠٠٠) عامل وقت تنفيذ الإصلاح. ويخدم الآن أولئك الذين تم تسكينهم في «الخدمة المستثناة المختارة» (Selected Exempt Service) لمدد غير محدودة،

وحسب إرادة الطرفين – الإدارة [والموظف] – وليست لديهم مصلحة خاصة أو مميزة في الاستخدام كما ليس لهم ضمان لأي عمليات واجبة في أي أعمال عكسية ضدهم. وفضلاً عن ذلك، وابتداء من أول يوليو ٢٠٠١م، فقد تمت إزالة مفهوم الأقدمية في سياسة وإدارة الموارد البشرية بالنسبة لجميع موظفي الولاية باستثناء الشرطة، وإطفاء الحرائق، والممرضات. وفي الواقع، فإن أولئك الذين يديرون برامج تخفيض العمالة والتحجيم يمكنهم بمحض تصرفهم فصل، أولاً نقل أولئك الذين لديهم أقدمية أكثر. ولا يوجد حق للاستئناف في الخدمة المستثناة المختارة في حالة التنسيق وإعادة التنظيم. وبالنسبة لموظفي الولاية الآخرين – أولئك الذين لا يزالون في الخدمة المصنفة – فإنهم يتمتعون بإجراءات الحماية التي حددت في عقود التفاوض العمالية، وأن بإمكانهم أيضاً الاستئناف لأي نشاط عكسي يضر بهم مستخدمين في ذلك عملية ينخرط فيها رؤساء الوكالة، ولجنة علاقات الموظفين الحكوميين (Public Employee Relations Commission(Perc) ومحكمة استئناف بالمقاطعة. وبالنسبة لأولئك بالخدمة المستثناة المختارة، فإنه ليس لديهم أي حق للاستئناف ضد أي نشاط عكسي (يضر بأوضاعهم).

إن ينبوع الإصلاح الأيدولوجي والسياسي في فلوريدا ينعكس بوضوح في «الخدمة أولاً». وتشمل تفضيلاً قوياً للتوجه نحو السوق أو نموذج القطاع الخاص في إدارة شئون الموظفين. وإن المصالح التي تسند «الخدمة أولاً» تنادي بحكومة ولاية ذات قبضة رقابية محكمة، حكومة ترعى العمل الخاص وتحت رقابة الحاكم مباشرة ورؤساء وكالات الولاية (وإنه هو أو هي) الذي يعين. وإن سياسة «الخدمة أولاً» كانت نصراً سياسياً كبيراً للتحالف بين إدارة الأعمال والمصالح المطالبة بتخفيض الضرائب والذين يعملون مع الموظفين المنتخبين من المحافظين والذين يقودهم الحاكم جيب (Governor Jeb Bush) وكان الممثلون الرئيسيون في مجلس فلوريدا المكون من (الـ١٠٠) مجموعة يتكونون من شخصيات من إدارة الأعمال ذات نفوذ وأيضاً الحارس على الضرائب في فلوريدا، ومنظمة للبحث في السياسة يمولها رجال الأعمال في فلوريدا. وقد عمل الحاكم بوش (Bush) مع هذه المجموعات لنشر تقرير في عام ٢٠٠٠م بعنوان «تحديث نظام الخدمة المدنية في فلوريدا-الانتقال من الحماية إلى الأداء». (Modernizing Florida'S Civil Service System, Moving From Protection to Performance) ووصف الحارس على الضرائب بفلوريدا هذا التقرير بأن الخدمة المدنية بالولاية لم تواكب ممارسات الإدارة ذات التركيز على الموارد البشرية كما هي بالقطاع الخاص. وقد تم انتقاء حقوق موظفي الولاية من الخاصية والأقدمية وتعرضوا لنقد حاد ووصفوا بأنهم أسباب رئيسية

لعدم الكفاءة ومقاومة القيادة التنفيذية في حكومة الولاية. وقام الحاكم بوش (Bush) بداءة بدفع تشريع الإصلاح الذي بموجبه كان يتم وضع جميع الموظفين في وضعية غير محددة المدة وحق إنهاء الخدمة مكفول للطرفين دون إنذار، لكن هذه التغطية الشاملة لم تجد التأييد في مجلس الشيوخ بالولاية من قبل العاملين المنضوين في الاتحاد الأمريكي لموظفي الولايات والمقاطعات والمدن (Afscme) ويبدو أن دعم الحاكم في الانتخابات السابقة كان عاملاً في استبعاد منظمتين اثنتين للشرطة والممرضات من المشروع. وفيما يتعلق بمسألة الأقدمية، فقد برز تحالف الحاكم بنصر كامل. وبوجه عام، وبعد تحديات قضائية في المحكمة قادها الاتحاد الأمريكي لموظفي الولايات والمقاطعات والمدن (Afscme) انتهت بحكم محكمة الاستئناف بفلوريدا بأن شروط «الخدمة أولاً» لا تقبل التفاوض؛ لأن معظم أو جميع أجندة المجلس الـ(١٠٠) قد تحققت.

وقال أحد المراقبين عن «الخدمة أولاً» إن جهود فلوريدا في الإصلاح كانت بالضرورة ذات فعالية مثل مدخل المطالبين بإلغاء الاسترقاق في تكساس (Texas) وفي جورجيا. ويوجد الآن جدلٌ باسم نظام خدمة مدينة بفلوريدا (Walters, 2002, P. 31). وإن الرقابة على المسائل الرئيسية اليومية في عمليات الموارد البشرية بالولاية هي الآن في أيدي الحاكم ورؤساء وكالاته.

مصلحة الأمن القومي بالولايات المتحدة The U.S. Department Of Homeland Security:

برغم أن التجارب الفيدرالية في إصلاح الخدمة المدنية الشامل مثل ما حدث في قانون إصلاح الخدمة المدنية لعام ١٩٧٨م، انتهى على الأقل مؤقتاً، فإن إصلاحات أخرى - بعضها كبير جداً - مستمرة على مستوى الوكالة. وإن أحدها - أي الإصلاحات - حدث في محتوى تكوين المصلحة الجديدة للأمن القومي (Department of Homeland Security) (DHS) وإن سياسات إصلاح الخدمة المدنية قد ألقى عليها الضوء من قبل المواجهة بين إدارة جورج بوش (George W. Bush) واتحادات الموظفين الفيدرالية حول مطلب الرئيس أن العاملين بالمصلحة (DHS) لديهم حماية محدودة في الخدمة المدنية وحقوق مقيدة في المساومة الجماعية. وقد خلقت هذه المعركة السياسية مشكلة في مجلس الشيوخ للولايات المتحدة لم يوجد لها حل حتى تمكن الجمهوريون من إعادة وضع رقابتهم في انتخابات ٢٠٠٢م. وبالتعبير السياسي، فإن «فوز» الرئيس في المعركة على سياسات شئون الموظفين لمصلحة الأمن القومي (DHS) كانت هزيمة رئيسية للتنظيم العمالي ومؤيديهم في كونجرس الولايات المتحدة.

وكان لهجمات الإرهابيين في ١١ سبتمبر ٢٠٠١م، آثارٌ ملموسة على السياسة العامة الأمريكية. فقد انتشر استخدام شاشات تفتيش العفش في المطارات على المستوى الفيدرالي، واستحدثت إدارة أمن النقل (Transportation Security Adminsitration)، منظمات استخباراتية لتطبيق القانون ومنحت (TSA) سلطات واسعة جديدة، وتم إعادة تنظيم عددٍ من الوكالات الفيدرالية ذات الاختصاص بأمور الأمن القومي ووضعت تحت رقابة مركزية. وأن قانون الأمن القومي لعام ٢٠٠٢م حوّل ما يقارب من (٢٢) وكالة فيدرالية وطنية و١٧٠,٠٠٠ موظف من المسئولين عن الأمن القومي إلى إدارة الأمن القومي (DHS) المؤسسة حديثاً. وشملت هذه الوكالات خفر السواحل، حرس الحدود، خدمة الجمارك، والهجرة وخدمة التجنس ووكالة أمن النقل.

إن عقبة رئيسية للتصديق النهائي للتشريع كان التزام الرئيس بوش (Bush) بإصلاح كبير لنظام شئون الموظفين بمصلحة الأمن القومي (DHS). وقد سعت إدارته إلى تحقيق مرونة واضحة في شئون الموظفين مثل تلك التي طبقت قيوداً في جورجيا وفلوريدا على حقوق المساومة الجماعية التي يتمتع بها الموظفون الذين يعملون في الوكالات المتأثرة بالتحول. وإن الديمقراطيين في الاستجابة لدوائرهم العمالية المنظمة ومؤيديهم، اتحدوا في معارضة لهذه المقترحات وتوقف تشريع مصلحة الأمن القومي (DHS) إلى حين الانتخابات المرحلية المتوسطة المدة والتحول للجمهوريين الرقابة على مجلس الشيوخ. وأخيراً صدر القانون في ٢٥ نوفمبر ٢٠٠٢م (U.S. Statutes At Large, 2002).

وقد منح قانون الأمن القومي إدارة بوش (Bush) صلاحيات واسعة في إصلاح شئون الموظفين. فقد فوض وزير الأمن القومي ومدير مكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) بإنشاء نظام جديد لشئون الموظفين يكون «مرناً» و«معاصراً». ومنع تعديل بعض مبادئ الجدارة القائمة من أمد طويل والمرتبطة بالتوظيف وطالبت بالمحافظة على مفهوم الراتب المتساوي للعمل المتساوي، وحماية مروجي الإشاعات، والالتزام بقانون فرص الاستخدام المتساوية وتوافرت لموظفي الأمن القومي (DHS) ضمانات لحقوق المساومات الجماعية عن طريق منظماتهم العمالية، ولكن بقوة القانون خضع هذا الحق للاستبعاد الذي يسمح بنكران حقوق المساومة الجماعية لأي من الموظفين يعتقد أنهم ينخرطون في أمور لتجميع استخبارات وإستخبارات مضادة، أو عمل تحرٍ في الحرب ضد الإرهاب. وبخلاف ذلك، فالوزير والمدير منحا مطلق الحرية في إعادة تشكيل مصلحة الأمن القومي فيما يخص سياسات الموارد البشرية وماداما يفعلان ذلك في تعاون مع ممثلي الموظفين.

وتأسس في إبريل ٢٠٠٣م فريق تصميم الموارد البشرية مكون من مسئولين من المصلحة الجديدة، ومكتب إدارة شئون الموظفين (OPM) و(١٠) ممثلين من ثلاثة اتحادات فيدرالية تمثل الموظفين المصلحيين. وكلف الفريق بتطوير أطروحات للسياسات الجديدة في شئون الموظفين في الست مجالات الرئيسية وهي: التصنيف، التعويض، النشاطات أو الأعمال السلبية، والاستئنافات، وعلاقات العمل، وإدارة الأداء (Clarke, 2003, U.S. Department of Homeland Security and U.S. Office of Personnel Management, 2003, U.S. Government Accounting Office, 2003, Zeller, 2003) واتخذت القرارات النهائية حول النظام الجديد والأحكام المقترحة واللوائح التي تم الإعلان عن جميعها في ٢٠ فبراير ٢٠٠٤م (Federal Register, 20004). وباستثناء الشروط الخاصة بالمساومة الجماعية ومصلحة الأمن القومي، فإن معظم الإصلاحات الموصى بها كانت في تناغم مع الفكر السائد حول إصلاح الخدمة المدنية. وتنص الأحكام المقترحة على إنشاء نظام جديد لتقييم الوظائف وإدارة الرواتب (Federal Register, 2004, PP. 8036-8040) وأن يقوم التصميم الجديد بتجميع الوظائف في فئات مهنية عريضة على أساس نوع العمل والمهارات الضرورية على الوظيفة. ويتم بعدها تطوير نظام جديد للرواتب بنطاق رواتب عريض يقابل مستويات الدخول للخدمة أو التطوير، ومستوى أداء متكامل، ومستوى للخبراء الكبار، ومستوى إشرافي. وتتكون تعديلات الراتب للفرد داخل كل إطار يتكون من تعديلات ترتبط بالسوق، زائداً الإضافات المحلية في الراتب، زائداً زيادات في الراتب سنوياً على أساس الأداء. وتتمثل المتطلبات في أن يقوم المشرفون بتطوير معايير أداء مكتوبة لكل موظف في بداية فترة التقييم السنوي التي أصابها التهالك، وتفويض المديرين بنقل التوقعات في الأداء بعدة وسائل، بما في ذلك استخدام التوجيهات، والتكليف بمهام محددة، أو طرق أخرى بما يتناسب والموقف. وتتطلب اللوائح في عملية تقييم الأداء ببساطة ثلاثة معايير أداء هي غير مقبول، ومقبول بالكامل، وما يتجاوز المقبول بالكامل، وسوف تستخدم نتائج تقييم الأداء الفردي لتقرير الزيادة السنوية في الراتب القائمة على الأداء أو الجدارة، وبعبارات عمومية، فإن هذه الإصلاحات الفنية كانت تماثل جداً تلك التي طبقت في وكالات فيدرالية أخرى في ولاية جورجيا وولاية فلوريدا.

وتضمنت الأحكام المقترحة مرونة إدارية أكبر في علاقات العمل (Federal Register PP. 8040-8044). وكانت الأبعاد السياسية لحزمة الإصلاحات واضحة في هذا المجال. مثلاً، السهو والخطأ في عملية المساومة والأحكام القضائية في المنازعات،

مما يتضمن قضايا مثل تقرير وحدة المساومة، ممارسات العمل غير العادلة، معوقات المساومات والمسائل القابلة للمساومة التي يعالجها مجلس علاقات العمل بمصلحة الأمن القومي بدلاً من سلطة علاقات العمل الفيدرالية (FLRA) وإن مجلس مصلحة الأمن القومي يكون ذا حساسية لرسالة وأهداف المصلحة في حين يستمر مستقلاً وعادلاً. وتحتفظ الإدارة بالحق في اتخاذ أي عمل في كل المجالات في السياسة والإدارة بدون مشاورات مسبقة أو إعلان للاتحاد. وإضافة لذلك، فإن وزير مصلحة الأمن القومي منح سلطة لعدم الموافقة على شرط في مساومة جماعية كلما يقرر أو تقرر أن ذلك على نقيض القانون واللوائح أو حقوق الإدارة.

وتمت معالجة الأعمال المناهضة أي السلبية بما في ذلك إنهاء الخدمة، الإيقاف عن العمل، تنزيل المرتبة والتخفيض في الراتب (Federal Register, 2004, PP. 8044-8047). وكان التركيز على منح الإدارة سلطات تدعم التصرف وممارسة المرونة. وامتدت كثيراً فترة التجربة للموظفين المستجدين إلى ما يصل السنتين. وخلال هذه الفترة، وهي الأطول مقارنة بما هو مطبق في جهات أخرى بالخدمة الفيدرالية، فإن الموظفين ليس لديهم مصلحة مميزة في وظائفهم، وسوف يخضعون للتأديب والفصل بسهولة نسبية. وبمجرد اكتمال خدمة فترة التجربة الابتدائية، فإن الموظفين يخضعون لإجراءات أعمال سلبية تسمح بفترة إنذار مسبق قدرها ١٥يوماً ووقت مخفض قدره ٥ أيام فقط يمكن للموظف خلالها أن يجيب عن التهم الموجهة إليه بالسلوك السلبي، ومنح وزير مصلحة الأمن القومي أيضاً السلطة لتحديد الجرائم التي لها أثر مباشر وقوي على المصلحة والتي تكون عقوبتها الفصل بقوة القانون من الخدمة الفيدرالية. ويستحق الموظفون في جميع الحالات قراراً مكتوباً، إلا أن عبء تقديم الأدلة من جانب المصلحة قد خفض بدرجة قوية، ويتطلب فقط «تقديم أساس من الحقائق حول العمل السلبي وصلة بين العمل السلبي ومصلحة قانونية للإدارة»، ويقوم أساس الحقائق على دليل مادي وليس ترجيح الدليل. ويمكن الاستئناف ضد الأعمال السلبية لمجلس الولايات المتحدة حماية نظم الجدارة (Mspb)، إلا أن معايير جديدة لمجلس حماية نظم الجدارة لتطبيقها على مثل هذه الحالات يتطلب أن تستوعب رسالة المصلحة في الأمن، كما أن هناك قيوداً وضعت على سلطة مجلس حماية نظم الجدارة لتغيير الجزاءات المفروضة (Federal Register, 2004, P. 8046).

إن قضايا السلطة والتفويض والعدالة دائماً تبرز على السطح حين يتم طرح وتنفيذ إصلاحات للخدمة المدنية، مثل تلك التي تتعلق بمصلحة الأمن القومي. وفي أعقاب نشرة اللوائح المقترحة لمصلحة الأمن القومي، انتاب القلق العضو سوزان كولينز ممثل مين

(Senator Susan Collins of Maine) رئيس لجنة شئون الحكومة بمجلس الشيوخ، وذلك بشأن العبء المخفف للأدلة عن المصلحة في إجراءات الأعمال السلبية وبالنسبة للقيود التي وضعت على مجلس حماية نظم الجدارة في عملية الاستئنافات، وفيما عدا ذلك فقد امتدحت المقترحات (Zeller, 2004). وفي شهادة أمام اللجنة الفرعية للجنة مجلس الشيوخ حول شئون الحكومة وأمام لجنة المجلس حول إصلاح الحكومة، فإن المراقب العام، ديفيد ووكر (David M. Walker)، كان عموماً مسانداً لنظام شئون الموظفين الجديد، لكنه طالب بتجزئة القدرات الأساسية كجزء من عملية تقييم الأداء، وحث على الحرص في تحديد تهم الفصل بقوة القانون، وعبر عن قلقه أن يستمر الموظفون منخرطين بشكل له معنى في شئون المصلحة بالرغم من التخفيض في حجم المساومة الجماعية (U.S. Government Accounting Office, 2004).

وفي حالة مصلحة الأمن القومي، فإن إصلاحات الخدمة المدنية وإدارة الموارد البشرية كانت مدفوعة بخليط معقد ومتحرك من المتطلبات الفنية الضاغطة، والأيدلوجي، والقوى السياسية. وقد شملت الإصلاحات جزئياً تصوُّراً من قبل إدارة بوش يتعلق بنموذج القطاع الخاص، إذ يكون فيه مديرو الضبط ذوي سلطة ضمنية واسعة في التصرف تفوق تلك التقليدية التي يستخدمها القطاع العام. والرأي واضح في المرونة الخاصة بتصنيف الوظائف والرواتب، والقيود المفروضة على المساومة الجماعية، وإجراءات التأديب الانسيابية. ومع ذلك فإن مظاهر أساسية من الخدمة المدنية الفيدرالية ظلت باقية. مثلاً، يستحق الموظفون بشكل من أشكال الإجراء في العملية المستحقة قبل الفصل أو أي عمل آخر سلبي. وإن الحق في المساومة الجماعية لم يتم إلغاؤه بالنسبة لموظفي مصلحة الأمن القومي (DHS)، برغم أنه محدود بشكل كبير في تطبيقاته على كثير من العمال. وتناقض هذه النتيجة بحدةٍ ما حدث في ولاية جورجيا حيث جميع موظفي الولاية في النهاية سوف يخدمون بإرادتهم وبتوقيت وشروط غير محددة وليس لديهم أي إمكانية في حقوق المساومة الجماعية من أي نوع.

مستقبل إصلاح الخدمة المدنية The Future Of Civil Service Reform:

ولم تثمر الإصلاحات الجذرية الشاملة المدعومة سياسياً أو من الجمهور كالتي تمت في جورجيا وفلوريدا مثل تلك الإصلاحات في معظم الولايات برغم حدوث خطوات تدريجية في هذا الشأن في عدد من المواقع (Hays & Sowa, Forthcoming). ولم يحدث لموجة التيار لإصلاح جذري جزئي، قد غطى كل صعيد الولايات بسبب أن مثل هذه الإصلاحات لم ينتج عنها ما تم الوعد به (أو على الأقل لم تتمكن من إبراز ذلك)،

ولاسيما في ظل وجود كثير من الوعود. وإن مدخل جورجيا الشامل قد تم ترويجه كطريقة للحصول على الأداء والمساءلة (Walters, 1997) وأن التقييم الصادق للبرنامج لم يكن بتلك الاعتبارات الجادة في جورجيا وفي غيرها من الولايات، لذلك فإنه ليس بالمستغرب أن الإصلاحات المتوافرة لأولئك الذين يفكرون في الإصلاح، سواء كان شاملاً أو غير ذلك في ولاياتهم فإنه لا يوجد دليل قوي على النتائج التي حققتها تلك الإصلاحات.

وسبب آخر للتشكك حول إمكانية الإصلاح الشامل هو اتجاههم الواضح لمعاقبة وتحطيم معنويات العاملين. إن الحديث المنمق عن ضرب البيروقراطيين من قبل الإصلاحيين المدفوعين عقائدياً وسياسياً، وإمكانية تقليل المزايا أو حرمانهم منها والناتجة عن حماية نظام الجدارة التقليدي الخاص بهم، والتحجيم، أو التخصيص، كل ذلك قد عمل على تعبئة مقاومة نشطة من جانب الموظفين الحكوميين وحلفائهم. ولم يقتصر الشك والمقاومة فقط على أولئك الذين يعملون لوكالات الولاية. وقد تنامى الوعي لدى صناع السياسة، والموظفين الحكوميين ومنظماتهم والمهنيين في إدارة الموارد البشرية فاعتقدوا أن كثيراً من الإصلاحات التي طبقت خلال الربع الأخير من القرن الـ٢٠. لم تأت بالمزايا الموعود بها. إنها بحق تضعف الحماس لإصلاحات الخدمة المدنية متضمنة تغييرات ضخمة في النظم الموجودة. وإن الإصلاحات المتدرجة التي تبدأ من مستوى الوكالة لا تهمل القيم التقليدية لإدارة الموارد البشرية والتي ربما تكون النموذج التام (والوصفة لشيء يقارب النجاح) خلال العقود الأولى من القرن الـ٢١. وقد لاحظ هييز وكيرني ذلك بقولهما (Hys and Kearney):

> «تقود نتائج المسح إلى دعم دعوات.. الإصلاحيين الذين ينادون بالبساطة والمرونة، وحكومة أكثر استجابة مع مرجعية بذاتها لإدارة الموارد البشرية.. ومع ذلك فإن المستجيبين للمسح أشاروا ... إلى ارتباط ثابت بل متنامٍ للقيم الأساسية التي وجهت المجال لأكثر من ١٠٠ عام. وكما يكشف العقد القادم، فإنه يتوقع من إدارة الموارد البشرية أن تتمسك بقوة بقيمها التقليدية في المساواة، والمهنية والقيادة التنفيذية، والجدارة والاستجابة السياسية، في حين أن القيم الجديدة للكفاءة تكسب دفعاً إضافياً (P. 594, 2000)».

إن التحري الدقيق للاقتراح في التخفيف الشامل للقوانين، والخصخصة، وسحب المزايا كلها ووسائط ضرورية للكفاءة والاستجابة في الحكومة الولائية جميعها مظاهر ضرورية (Selden Etal, 2001, Thompson, 2001)، وفي بداية القرن الـ(٢١) طلب

من مديري شئون الموظفين الحكوميين وصناع السياسة حل مشكلات اجتماعية ومقابلة تحديات فنية كانت ببساطة بعيداً عن الخيال في بداية القرن الـ(٢٠). وإن كثيراً من إصلاحات الخدمة المدنية في تخفيف القيود القانونية واللامركزية التي طبقت على جميع مستويات الحكومة خلال العقد السابق. لا تزال هذه القيود في مكانها، لكن كما لاحظ أحد المراقبين، أن الاهتمام بالمساواة والاستجابة تطغى على السطح مادام السياسيون يرون أن لديهم أدوات رافعة أقل للرقابة على الخدمة المدنية، والتخفيف من القوانين واللامركزية والتي خفضت من مقدرتهم كقيادات لبذل أقصى رقابة على تطبيق السياسات كما كانوا يفعلون ذلك في السابق (Peters, P. 138).

ومع ذلك، إن التحدي الأساسي في الإصلاح لم يتغير، وإن مؤسسات الخدمة المدنية لا تزال تطالب بتوفير موظفين عموميين يتميزون بالفعالية، وموظفي خدمة مدنية يتجاوبون مع السياسات العامة والقيادة التنفيذية. والمسئولون المنتخبون مسئولون من عدة أوجه، عن أداء الخدمة المدنية، وبذلك، فإنهم ذوو مصلحة لها ما يبررها في الإصلاحات التي تؤدي إلى تحسين الأداء والاستجابة (Kettle Et Al 1996) وإن التواصل استمر ليكون «اختراع» الخدمة المدنية ونظم إدارة الموارد البشرية التي تطور الاستجابة بمعناها العريض، وترعى المساءلة أمام المنتخبين والقطاعات الأخرى من المجتمع لديمقراطية قوية، ودعم تحقيق نتائج الأداء المرغوب فيها والأهم جداً، في الديمقراطية أن هذه النظم يجب أن تتمتع بدعم عريض وثقة من الجمهور.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- هل يمكن للجمهور الأمريكي أن يكون على ثقة من عدالة واستقامة الخدمة المدنية التي تستخدم ممارسات الموارد البشرية مثل تلك المشابهة بالقطاع الخاص؟ ما أسباب إجابتك؟

٢- ما المعايير التي يمكن أن تستخدمها لتقييم نتائج إصلاحات الخدمة المدنية في كل من جورجيا وفلوريدا؟ لماذا؟

٣- نادراً ما تجيء إصلاحات الخدمة المدنية بالولايات المتحدة بأي شروط للتقييم المنطقي لنتائج الإصلاحات من قبل مراقبين محايدين؟ لماذا تعتقد أن هذه هي الحالة؟

المراجع References:

Clarke, David (2003). «After The Fall: Unions Cautiously Optimistic Ablut New Personnel Rules.» Cq Homeland Security-Rearganization, Accessed Http://Www. Cq.Com (May 22).

Condrey, Stephen E. (2002). «Reinventing State Civil Service Systesm: The Georgia Experience.» Riveiw Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 114-124.

Federal Register (2004). Department Of Homeland Security Human Resource Management System; Proposed Rule (Debruary 20), PP. 8030-8071.

Georgia Merit System (1994). «Georglagain: Data Collection On Jobs Begins.» State Personnel New: A Quarterly For And About Georgia State Empoyees 18 (April), PP. 1, 3.

Georgia Merit System (2001a). Memorandum: Governor's Recommendations For Salary Increases Merit System Legislation. Atlanta, Ga: Office Of The Commissioner (January 24).Georgia Merit System (2001b). «State Employees Move Toward Market Salaries, Bonuses For Achievement With Performanceplus.» The Georgia Statement 4 (February), P. 1.

Gore, Albert (1993). Creating A GavernmEnt That Works Better And Costs Less: Report Of Th National Performance Review. Washington Dc: Government Printing Office.

Gossett, Charles W. (2002) «Civil Service Reform: The Case Of Georgia.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 94-113.

Hays, Steven W. (1996). «The 'State Of The Discipline' In Public Personnel Administration.» Public Adminitration Quarterly 20 (Fall), PP. 285-304.

Hays, Steven W., And Richard C. Kearney (1997). «Riding The Crest Of A Wave: The National PerfoRmance Review And Public Management Reform.» International Journal Of Public Administrtion 20 (Janury), PP. 11-40.

Hays, Steven W., And Richard C. Kearney (2001). «Anticipated Changes In Human Resource Management: Views From The Field,» Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 585-597.

Hays, Steven W., And Jessica Sowa (Forthcoming). «A Broader Look At The 'Accountabilit' Movement: Some Grim Realities In State Civil Service Systems.» State And Local Government Review.

IngErsoll, David E., Richard K. Mattews, And Andrew Davison (2001). The Philosophic Roots Of Modern Ideology, 3rd Ed. (UPPer Saddle River, Nj: Prentice-Hall).

Kearney, Richard C., And Steven W. Hays (1998). «Reinventing Government, The New Public Management And Civil Service Systems.» Review Of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 4 (Fall), PP. 38-54.

Kellough, J. Edward, And Haoran Lu (1193). «The Paradox Of Merit Pay In The Public Sector: Persistence Of A Problematic Procedure,» Review Of Public Personnel Administration (Spring), PP. 45-64.

Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (2002). «Pay For Prformance In Georgia State Government.» Review Of Public Personnel Administration (Summer), PP. 146-166.

Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (2005). «Radical Civil Service Reform: Ideology, Politics, And Policy,» In Stephen E. Condrey (Ed.), Handbook Of Human Resource Management In Governmetn, 2nd Ed. (San Francisco: Jossey-Bass), PP. 58-75.

Kellough, J. Edward, And Lioyd G. Nigro (Eds.) (2006). Civil Service Reform In The States: Politics And Public Personnel Policy At The Sub-National Level (Albany: State University Of New York Press).

Kellough, J. Edward, And Sally Coleman Selden (2003). «The Reinvention Of Public Personnel Administration: An Analysis Of The Diffusion Of Prsonnel Management Reforms In The States,» Public Administration Review, Vol. 63, No. 2 (March-April), PP. 165-175.

Kettl, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders, And Constance Horner (1996). «Civil Sevice Reform: Building A Government That Works (Washington, Dc: Brookings Insitution Press).

Kukendall, Christine L., And Rex L. Facer Ii (2002). «Public Empoyment In Georgia State Agencies: The Elimination Of The Merit System.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 133-145.

Lasseter, Reubin W. (2002), «Georgia's Merit System Reform 1996-2001: An Operationg Agency's Perspective.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 125-132.

Milkovich, G. T., And A. K. Wigdor (Eds.) (1991). Pay For Performance: Evaluating Performance And Merit Pay. (Washingtondc: National Academy Press).

National Commission On The State And Local Public Service (1993). Hard Truths/ Tough Choices: An Agenda For State And Local Reform (Albany, Ny: Nelson A. Rochefeller Institute Of Government).

Nigro, Lioyd G., And J. Edward Kellough (2000). «Civil Service Reform In Georgia: Going To The Edge?» Review Of Public Personnel Administration (Fall), PP. 41-54.

Osborne, David, And Ted Gaebler (1992). Reinventing Government How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector. (Reading, Ma: Addison-Wesley).

Osborne, David, And P. Plstrik (1997). Banishing Bureaucracy. (Reading, Ma: Addison-Wesley).

Pearce, Jone L. (1989) «Rewarding Successful Performance.» In James L. Perry (Ed.), Handbook Of Public Administration (San Fracisco, Ca: Jossey-Bass), PP. 401-441.

Pearce, Jone L., And James L. Perry (1983). «Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis.» Public AdministratiOn Review 43, PP. 315-325.

Perry, James L. (1988-89). «Making Policy By Trial And Error: Merit Pay In The Federal Sevice.» Policy Studies Journal 17, PP. 389-405.

Perry, James L., B. A. Petrakis, And T.K. Miller (1989). «Federal Merit Pay, Round Ii: An Analysis Of The Perfomance Management & Recogniton System.» Public Administration Review 49, PP. 29-37.

Peters, B. Guy (2001). The Future Of Governing, 2nd Ed., Revised (Lawrence: University Press Of Kansas).

Schultz, David (2002). «Civil Service Reform, « Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (September-October), PP. 634-637.

Selden, Sally Coleman, Patricia Wallace Ingraham, And Willow Jacobson (2001). «Human Resource Practices In State Government: Findings From A National Survey,» Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 598-607.

State Of Georgia (1996), «Public Officers And Employees' Personnel Administraion; Unclassified Service Defined To Include All Positions Filled By New Hires; Classified Service EmPloyees To Remain In Classified Service On Certain Conditions.» No. 816 (Senate Bill 635). General Acts And Resolutions, Vol. `, PP. 684-691.

Thompson, Frank J. (2002). «Renvention In The States: RiPPle Or Tide?» Public Administration Review, Vol. 62, No. 3 (May-June), PP. 362-367.

Thompson, Frank J., And Beryl A. Radin (1997). «Reinventing Public Personnel Management: The Winter And Gore Initiatives,» In Carolyn Ban And Vorma M. Riccucci (Eds.), Public Personnel Management: Current Concerns, FuTure Challenges (White Plains, Ny: Longman).

U.S. Department Of Homeland Security And U.S. Office Of Personnel Managemen (2003). Human Resources Managemtn System: Design Team Review Of Current Practices (Washington Dc: Department Of Homeland Sicurity And Office Of Personnel Management).

U.S. Government Accountability Office (2003). Dhs Personnel System Design Effort Provides For Collaboration And Employee (September). (Washingtion Dc: Government Printing Office).

U.S. Government Accountability Office (2004). Preliminary Observations On Proposed Dhs Human Capital Regulations (February 25). (Washington Dc: Governmetn Printing Office).

U.S. Statutes At Large (2002). Public Lsw 107-296, Vol. 116, PP. 2135-2321.

Walters, Jonathan (1997). «Who Needs Civil Service?» Governing, Vol. 10, No. 11, PP. 17-21.

Walters, Jonathan (2002). «Life After Civil Service Reform: The Texas, Georgia, And Florida Experience.» Ibm Endowment For The Business Of Government: Human Capital Series (October).

West, JonathaN P. (2002). «Georgia On The Mind Of Radical Civil Service Reformers.» Review Of Public Personnel Administration 22 (Summer), PP. 79-93.

Sise, Lois Recascino (2002). «Public Management Reform: Competing Drivers Of Change,» Public Administration Review, Vol. 62, No. 5 (September-October), PP. 555-567.

Zeller, Shawn (2003). «Opm Releases Suggestions For Homeland Security Personnel System.» Govexec.Comaccessed Http://Www.Govexec.Com/New (October 6).

Zeller, Shawn (2004). «Lawmaker Questions Proposed CHanges To Dhs APPeals Process.» Govexc.Com Accessed Http://Www.Govexec.Ocm.News (Februay 23).

الفصل الثاني عشر

مستقبل الموظفين الحكوميين

The Future Of Bublic Personnel

لقد كانت التسعينيات سنوات تغيير كبير لشئون الموظفين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة بالولايات المتحدة: إصلاح الخدمة المدنية، إعادة الإبداع، الهندرة، الخصخصة والآراء المتصلة بذلك جميعها أصبحت أجندة شعبية مع المديرين الحكوميين وأيضاً مع المسئولين المنتخبين. وقد كان لتحليل وتوصيات لجنة وونتر وفولكر (Wanter and Volcker)، ومراجعة الأداء القومي (NPR) الأثر الرئيسي على تصور صناع السياسة عن المهام المحورية لمكاتب إدارة الموارد البشرية، وبشكل أكبر، عن كيفية تقييم أداء تلك المكاتب. إن شئون الموظفين الحكومية – أي إدارة الموارد البشرية، تضع في المركز سياسات وممارسات القرن الـ٢١ الضاغطة وتجعلها موجهة بشكل رئيسي لاحتياجات الإدارة ، وأداء المنظمة، والاستجابة لأجندة السياسة وبرامج المسئولين المنتخبين. وسيظل اجتذاب الأفراد الذين تحتاج إليهم الوكالات الحكومية للمحافظة على استمرارية الفعالية والكفاءة والمحافظة عليهم وتطوير مهاراتهم أموراً ذات أهمية بالغة في الحاضر والمستقبل، لكن الطرق المطلوبة لمقابلة هذه التحديات تتغير بخطوات متسارعة.

إصلاح الخدمة المدنية Civil Service Reform:

يبدو أن الرغبة، والدعم لإصلاح الخدمة المدنية الذي تمت مناقشته في الفصول السابقة لا تخفى على أحد. ويبدو أيضاً أن عهد بناء نظم شئون الموظفين على مبادئ الجدارة صممت أساساً لتنظيم وتقييد تصرف المديرين الحكوميين كما يبدو أن ذلك عهد قد انتهى. إن تخفيض الهياكل البيروقراطية والإجراءات، ولامركزية السلطة والمساءلة، والتعاقد الخارجي أو خصخصة الخدمة الحكومية، والإدارة المساندة كل ذلك قيم متحكمة تدفع (فن الأداء) للتفكير حول كيفية تصميم وإدارة نظم شئون الموظفين الحكومية للمستقبل. وإن المعيار المستخدم للحكم على فعالية نظم شئون الموظفين سوف يضغط على أداء الوكالة ونتائج برامجها، أكثر من الالتزام بأحكام الخدمة المدنية والإجراءات.

وقد أشار كل من ريتشارد كيرني وستيفن هيز (Richard Kearney and Steven Hays) إلى الأثر الواضح على الإدارة الحكومية جراء الجهود لإزالة البيروقراطية، ودعم اللامركزية والخصخصة، وكيف تدار الإدارة الحكومية، وأن هذه الجهود لم تشر إلى أي دلالات نحو التخفيف في المستقبل المنظور (1998, P. 44) وبعبارة مماثلة، فقد أورد سيلدين، وانجراهام وجاكوبسون (Selden, Ingraham & Jacobson) أن المسح

الذي تم في عام ١٩٩٨م حول مشروع الأداء في الحكومة بالنسبة لحكومات الولايات، هذا المسح كشف عن حركة مستمرة نحو استبدال نظم أخرى أكثر مرونة وذات مداخل متعددة في الاستقطاب، والتصنيف، والتعويض بالنظم التقليدية (2001, P. 606) وتوقعوا ما يلي:

- استمرار تيارات اللامركزية والانسيابية لمزيد من الكفاءة والتبسيط.
- ضرورة أن تماثل/توازي نظم شئون الموظفين بالولاية مع إدارة الموارد البشرية لتتفق مع وظائف التخطيط الإستراتيجي بحكومات الولايات.
- سوف تكون إدارة الموارد البشرية أكثر تمازجاً في «نسيج» عمليات الوكالة وبذلك تكون أقل انعزالاً من المديرين (Selden Et Al, 2001, P. 606) هذا وإن هيز وكيرني (Hays and Kearney) وهما يتأملان في نتائج المسح الذي قاما به لدى أعضاء جمعية إدارة المدن الدولية قد توصلا إلى حقيقة أن الضغوط لإصلاح الخدمة المدنية لم تهدأ بعد:

«إن شئون الموظفين الحكومية سوف تظل في حالة غليان واضطراب. لقد أصبح التغيير سمة ثابتة في ممارسة إدارة الموارد البشرية مع تقدم الإصلاح خطوات على الصعيد الفعلي في كل جبهة يمكن تخيلها (Hays & Kearney, 2001, P. 55)».

تخطيط القوى العاملة وتطوير الموارد البشرية Workforce Planning And Human Resource Development:

برغم أن كثيراً من مهام إدارة الموارد البشرية التي كلفت بها إدارات أو مصالح شئون الموظفين أو الموارد البشرية لن تتغير، إلا أن الطرق التي تستخدم للقيام بها سوف تتغير بواسطة التقنيات الحديثة والترتيبات التنظيمية التي تتطلب دعماً للأفضل وتتطلب أيضاً مهارات جديدة. وإن نسبة متنامية من وظائف الحكومة سوف تتطلب مهنيين مدربين تدريباً عالياً ومتعلمين بدرجة واسعة والذين يجب رفع قدراتهم بشكل مستمر ليتماشوا مع مطالب وظائفهم الفعلية والمهنية. وقد كشف مشروع الحكومة في الأداء في عام ٢٠٠٥م ومن خلال المسح الذي تم في حكومات الولايات، كشف التالي:

«يوجد إعصار في شئون الموظفين في الأفق، إذ يوجد في أكثر من نصف الولايات موظف واحد من بين كل خمسة سوف يتقاعد خلال السنوات الخمس القادمة...».

«... وواضح أن هناك حاجة إلى التخطيط للمستقبل أو أن يصبح المستقبل كئيباً أمام أي شخص يعتمد على خدمات الولايات» (Barrett & Greene, 2005, P. 27).

إن لدى المخدمين الحكوميين تاريخاً طويلاً في عدم النجاح في التخطيط الموجه للمستقبل للقوى العاملة، وكذلك عدم النجاح في استثمارات مستمرة يستند إليها في تدريب وتطوير القوى العاملة لديها. وكانوا في الغالب مترددين في إنفاق الأموال اللازمة لتمويل أي شيء إلا في الحالة الأساسية جداً من التدريب، وأن ميزانيات التدريب والتطوير بشكل تقليدي هي أول البنود التي تخفض أو يتم إلغاؤها خلال فترات الضغوط المالية (Barrett & Greene, 2005, P. 27-28).

إن برامج التخطيط الإستراتيجي وتطوير رأس المال البشري صممت لتحديد ومقابلة احتياجات الموارد البشرية المتوقعة التي كانت نادرة ، وغالباً ما تكون مبادرات مشكوكاً (في تنفيذها) بالقطاع العام. وإن تركيز نظم الجدارة التقليدية، من الناحية التاريخية كان منصباً على الوظائف أكثر منه على المستقبل الوظيفي - المهنة - مما شجع على وجود نظرة جامدة في التوافق بين احتياجات المنظمة ومؤهلات القوى العاملة. وكان الافتراض أن أولئك الذين تم توظيفهم يحوزون المهارات والمعرفة والقدرات الضرورية لأداء وظيفة محددة. وعلى كل، فإن خطوات التغيير جعلت أوصاف الوظائف، والمؤهلات، وخطط التصنيف نادراً ما تكون سارية (أو محدثة) وحتى احتمال أنها تكون في تنسيق مع تحول اختصاصات الوكالات، والتطور التقني، وأنماط التحول في العرض والطلب في سوق العمل.

وإن النظم القائمة على الوظيفة، تجعل نظم التخطيط للمستقبل الوظيفي والتطوير أمراً صعباً من حيث إنشائه مما زاد الأمور سوءاً، وذلك بسبب عدم الافتراض أن الموظفين سوف يتحركون باستمرار عن مجموعة يمكن التنبؤ بها من الأدوار المختلفة وذات التصاعد في التعقيد والتحدي. ويوجد حافز ضئيل للموظفين، تحت هذه الظروف لتهيئة البنية التحتية للتدريب والتطوير الضروري لدعم المستقبل الوظيفي الذي يتضمن مجموعة من الوظائف والمسئوليات المختلفة مقارنة بالوظائف. وإن الموظفين الحكوميين لم يشجعوا للتفكير من منظور التوقع واكتساب المعرفة، والمهارات والقدرات والخبرة التخصصية التي قد يحتاجون إليها في المستقبل. ونادراً ما تلقى الجهود الفردية في هذا الشأن الدعم بسبب أن المخدمين عامة يشترطون أن أي تدريب يدفعون فيه أموالاً ينبغي أن يتصل مباشرة بوظيفة ما، وليس خطة للمستقبل الوظيفي (U.S. Office of Personnel Management, 2005) وإن برامج التدريب

والتطوير في حالة وجودها فإنها تركز على ما يحتاج إليه الموظفون للأداء الجيد في وظائفهم الحالية.

وسوف يُرغم المخدمون الحكوميون على جميع الاحتمالات وبشكل متصاعد، للتعامل مع الحقيقة أن الاستثمارات الدائمة في القوى العاملة في مجال التخطيط، والتدريب، وتطوير الموارد البشرية تعتبر ضرورة وأنها على المدى الطويل ستكون ذات فعالية في التكلفة. وستكون التكلفة المالية والسياسية المترتبة على عدم اللجوء لمثل هذه الاستثمارات ثم مواجهة المشكلات في شكل أزمات عالية جداً. ويوجد اتجاه من المحتمل أن يتصاعد خلال العقد القادم حين تصبح شئون الموظفين الحكوميين قليلة الرقابة في المدى وتتحرك بعيداً عن نظم الجدارة التي تتحكم فيها الوظيفة إلى التحول نحو منظور تطوير الموارد البشرية (American Society For Training and Development, 1990, P. 3) وتضم إدارة الموارد البشرية على الأقل ثلاثة مجالات من التخطيط والتطوير للموارد البشرية والمجالات هي:

- التدريب والتطوير، يتضمن التعرف والمساعدة في تطوير بشكل مخطط للقدرات الأساسية التي تمكن الأفراد من أداء الوظائف الحالية وفي المستقبل (P. 4) ويتركز التدريب والتطويرللأفرد على أدوار أو وظائف تنظيمية، تستخدم أنماطاً من الطرق، متضمناً ذلك التدريب في موقع العمل أو بعيداً عنها، والتدريب على الوظيفة وإشراف البيان بالعمل، وطرقاً أخرى في تشجيع التعلم من جانب الأفراد.
- التطوير التنظيمي، والذي يركز على بناء علاقات اجتماعية ونفسانية ذات فعالية ومنتجة داخل وبين مجموعات العمل في المنظمات. ويستخدم التطوير التنظيمي العديد من العمليات الموجهة كتداخلات على مستويات الأفراد والجماعات بهدف تحسين الأداء الإجمالي بالمنظمات.
- تطوير المستقبل الوظيفي، وهو يسعى لتنسيق التخطيط لمستقبل الأفراد الوظيفي وعمليات إدارة المستقبل الوظيفي بالمنظمة بغرض «تحقيق توافق عالٍ بين الأفراد والاحتياجات التنظيمية» (P.4).

وإن المصطلح الضيق «برنامج تدريب» أصبح بديلاً عنه بصورة متواترة المصطلح الأكثر شمولاً «برنامج تطوير الموارد البشرية». وإن مثل هذه البرامج تتم الموافقة عليها في الحكومة الفيدرالية للقيام بنشاطات واسعة ومتنوعة في التدريب والتطوير متضمناً ذلك ما يلي:

- توجيه الموظفين المستجدين بالحكومة الفيدرالية، والوكالات التي يتبعونها ووظائفهم وشروط الاستخدام.
- توفير الإرشاد الذي يحتاج إليه الموظفون المستجدون لتحقيق أداء مرضٍ خلال فترة التجربة.
- إكساب موظفين مختارين لديهم المهارات والمعرفة التي سوف يحتاجون إليها لمعالجة المسئوليات المتزايدة كجزء من خطة الوكالة الإستراتيجية الإجمالية لمقابلة الاحتياجات من الموظفين في المستقبل.
- توفير أو تنظيم تدريب متواصل فني ومهني لمنع اهتراء المعرفة والمهارات.
- تطوير قدرات القوى العاملة من المديرين على مستويات الإشراف، والإدارة الوسطى، والإدارة العليا التنفيذية في مجالات مثل مهارات العلاقات الشخصية، الاتصالات، القيادة، الإدارة المالية، وتقييم البرامج.
- توفير التعليم والتدريب الذي ينتهي بدرجات أكاديمية إن اقتضت الضرورة لاجتذاب والمحافظة على العاملين الذين لديهم مهارات حرجة في الحرف/المهن التي تعاني نقصاً مع منافسة حادة متوقعة في السوق.
- المساعدة في التحول في المستقبل الوظيفي (بين المهن) والتدريب، وإعادة التدريب للموظفين الذين تم تبديل مواقعهم بسبب التحجيم وإعادة الهيكلة.

وإن الوكالات الفيدرالية مطالبة بحكم القانون أن تكون لديها عمليات للتعرف على احتياجات تحسين الأداء، وأنه يجب أن تكون لديها برامج لتطوير الموارد البشرية تصمم لمقابلة هذه الاحتياجات بطرق ذات كفاءة وفعالية. وتشمل هذه العمليات العناصر التالية:

- وضع أهداف للأداء وتقرير الفجوات - إذا وجدت - بين هذه الأهداف والأداء الفعلي.
- تحديد الأسباب لفجوات الأداء وتقرير عما إذا كانت مبادرات التدريب والتطوير ينبغي أن تسد أو تزيل هذه الفجوات.
- تجميع وتحليل المعلومات بشكل منتظم حول الاحتياجات التنظيمية في التدريب واستخدام هذه البيانات لتوجيه القرارات حول الاستثمارات في تطوير الموارد البشرية.
- العمل على انخراط الإدارة والموظفين على جميع المستويات في التخطيط وتنفيذ نشاطات تطوير الموارد البشرية، ودمج خطط وبرامج التدريب مع الوظائف الأخرى لإدارة الموارد البشرية.

وإجمالاً، إن السبب بسيط في التشكيك أن التخطيط للقوى العاملة وتطوير الموارد البشرية سوف يصبح مهماً بشكل تصاعدي بالنسبة للمخدمين الحكوميين على جميع مستويات الحكومة. وبرغم أن تخطيط القوى العاملة (انظر الفصل الثالث) لا يزال بعيداً عن كونه مألوفاً، فإن الضغوط لتقديم خدمات حكومية فعالة وذات كفاءة من المحتمل أن ترغم على الاعتراف بين المخدمين الحكوميين بأن الاستعدادات الإستراتيجية في عمليات تطوير الموارد البشرية.. التي تركز على متطلبات المهارة والمعرفة الجديدة لموظفي اليوم والمستقبل وتطبيق إستراتيجيات أكثر تحدياً في التدريب والتطوير؛ سوف تكون ضرورية.

علاقة التوظيف Employment Relationship:

سوف يستمر الموظفون الحكوميون يواجهون ضغوط مالية وسياسية للتحرك بعيداً عن فكرة أنه ينبغي على الحكومة أن تكون «الموظف المثالي». وأن الكفاءة وتقليل التكلفة والمرونة من المتوقع أن تدفع الخيارات التي وضعها صناع السياسة العامة، وأن هذا الاتجاه قد شجع إستراتيجيات الموارد البشرية التي تركز على الاستثمارات المحدودة (الراتب، والمزايا، والتقنية، وفرص تطوير المستقبل الوظيفي) في وظائف ضرورية أو ذات رسالة حرجة، وفي العمال. ولأن التكاليف (الراتب، والمزايا، ومقومات العمل، ونظام الموارد البشرية نفسه) المرتبطة باجتذاب موظفين ذوي تعليم عالٍ ومهارات وتحفيزهم والمحافظة عليهم، إذ توجد حاجة إليهم لتحقيق المستويات الضرورية لأداء تنظيمي مرتفع، والمحافظة على ذلك؛ أصبحت الرقابة وتخفيض تكلفة العمالة في مجالات أخرى هدفاً أساسياً للمخدمين الحكوميين وكذا بالنسبة للقطاع الخاص. وهناك طريقتان رئيسيتان للمحاولة لتحقيق هذا الهدف هما الخصخصة أو التعاقد الخارجي والاستخدام الموسع للعمال المؤقتين. وسوف تستخدم كلتا الإستراتيجيتين بشكل موسع وخاصة التعاقد الخارجي.

وتأتي الخصخصة في عدة أشكال، ومن ذلك تحويل بعض الوظائف الحكومية إلى القطاع الخاص، ونظم أذون الصرف وإعانات مصروفات الضرائب بدلاً من توفير الخدمات الحكومية مباشرة، والتعاقد الخارجي للخدمات التي كانت تقليدياً يقوم بها الموظفون الحكوميون. وإنه بجميع أشكالها، تسعى الخصخصة لاستخدام أسواق تنافسية لتخصيص الموارد بكفاءة وللتحكم في التكاليف. وبعبارات ذات عمومية، فإن المدافعين عن الخصخصة يبررون (رأيهم) بأن البيروقراطية والبيروقراطيين هم أصلاً غير أكفاء بسبب أنهم معزولون بالفعل عن قوى التنظيم أو الانضباط في مكان السوق التنافسي.

وقد خضعت نتائج الخصخصة للموظفين الحكوميين لنقاش موسع لكن الدليل يطرح المفهوم أن مبادرات الخصخصة، تتحرك خاصة تجاه التعاقد الخارجي بالنسبة للخدمات الحكومية، وهي من المحتمل أن يكون لها ثلاثة أنواع من النتائج. أولاً، ستكون اتحادات الموظفين في موقف المدافع وهم يسعون للدفاع عن أنفسهم ضد الاتهامات على أن المساومة الجماعية هي أساساً عملية سياسية ينتج عنها تكلفة عمالة عالية مصطنعة، وإن المقاولين الخصوصيين دائماً لديهم المقدرة لجعل تكلفة العمالة متدنية بسبب أنهم لا يتعاملون مع عمال منتمين إلى اتحادات. وثانياً، إلى الحد الذي تكون فيه ترتيبات الخصخصة منفذة، يقف الموظفون الحكوميون ليفقدوا وظائفهم. وحتى لو أن وظائفهم أي أعمالهم لم «تخصخص» - أي توكل للقطاع الخاص - فإن كثيراً من الموظفين الحكوميين يعملون تحت تهديد أنهم سوف يفقدون وظائفهم للمقاولين إذا لم تخفض التكاليف وترتفع مستويات أداء البرنامج. وإن مناخاً تنظيمياً يدفعه الخوف من الخصخصة من المحتمل أن تكون له نتائج تفاوضية قوية بالنسبة للروح المعنوية للعمال والتزامهم. وثالثاً، إن الخصخصة حتماً تطرح أسئلة جدية حول كيفية التشديد على المعاملة العادلة والمتكافئة التركيبة من الموظفين الحكوميين ومن القطاع الخاص وهم الذين الآن يؤدون عملاً كان حصرياً وظائف حكومية، مثل تشغيل نظم السجون. إن الحماس الحالي حول مرونة التنظيم، والإدارة الموجهة للنتائج وآلة السوق تهدد بهدم حقوق راسخة طويلاً وأنواعٍ من الحماية يتمتع بها الموظفون الحكوميون في ظل نظم الجدارة. كما أن الذين يعملون للمقاولين الخصوصيين هم أيضاً وضعوا في بيئات قانونية وسياسية تعرضهم لتحديات جديدة مثل التعرض للمسئولية المدنية في حالة انتهاك الحقوق الدستورية للمواطنين (Cooper & Newland, 1997).

واتجاه آخر ذو علاقة هو التنامي في استخدم الموظفين المؤقتين (كإجراء عارض) ولجزء من الوقت من قبل القطاعات الحكومية وكذلك من القطاع الخاص. ويمكن للحكومات على كل المستويات أن تدخل في عقود خدمات مع الشركات الخاصة التي تستخدم أعداداً كبيرة من العمالة «المؤقتة» وجزءاً من الوقت. (Bureau of Labor Statistics, 2005a)، وإن العمال في العمل العارض هم أولئك الذين ليست لديهم عقود استخدام لا صريحة ولا ضمنية. ويضمون العمال المؤقتين - والذين يبلغ عددهم (١,٢) ملايين في عام ٢٠٠٥م - والذين توفرهم للعملاء شركات المساعدة المؤقتة. وبرغم أن العميل يشرف على العمال المؤقتين، إلا أنه في كشف مرئيات شركة إمداد الخدمات المؤقتة وبالإضافة إلى العمال المؤقتين، يوجد في سوق العمل بالولايات المتحدة نحو (١٠) ملايين مقاول مستقل، و(٢,٥) ملايين عامل عند الطلب

(Bureau of Labor Statistics, 2005a). وبالمقارنة بالموظفين والمستديمين الذين يعملون دواماً كاملاً، فإنه يبدو أن العمال لبعض الوقت وللأعمال العارضة يتقاضون مزايا بسيطة وأقل سخاء. وإن مقدرة المقاولين، غالباً، لتوفير خدمات بتكلفة أقل من الوكالات الحكومية يمكن تفسيرها جزئياً بكونهم لا يودون الصرف كثيراً في مزايا الموظفين. وإن التأمين الصحي يتوافر فقط في نحو نصف شركات الخدمات المؤقتة، وإن العطلات والإجازات مدفوعة الأجر تتوافر في ثلاثة أرباع تلك المنظمات (Bureau of Labor Statistics, 2005b). وعلى كل، «فإن عدداً قليلاً من العمال المؤقتين يتلقون تلك المزايا، إما بسبب أنهم فشلوا لمقابلة متطلبات الحد الأدنى من المؤهلات أو، كما هو الحال في خطط التأمين، فإنهم يختارون عدم الاشتراك. وإن الشركات التي تستخدم معظم العمال المؤقتين ليس أقل من النصف من العمال – غالباً أقل من العشر – يستحقون مزايا العطلات والإجازة. وبالمثل، فقد أفادت معظم الشركات أن أقل من (١٠٪) من العمال المؤقتين يشتركون في برنامج تأمين صحي تتكفله الشركة. وتتطلب بخاصةٍ هذه الخطط في التأمين الصحي أن يدفع الموظف جزءاً أو كل تكلفة تغطية التأمين (Bureau of Labor Statistics, 1999, P. 3).

وإلى الدرجة التي يتسبب فيها التعاقد الخارجي من قبل الحكومة فإنه – أي التعاقد – يجيء بعمال أكثر في القطاع الخاص من الذين يعملون لجزء من الوقت ضمن القوى العاملة التي تعمل في توزيع الخدمات الحكومية والضغوط التي يمكن أن تمارسها الوكالات الحكومية لتخفيض المزايا للعاملين لجزء من الوقت. ونتيجة أخرى للتعاقد الخارجي قد تؤدي إلى تدنٍّ مطرد في عدد العمال لجزء من الوقت في الخدمة المدنية وعلى جميع المستويات وحيثما تسعى الحكومات لاستغلال الفوائد من تكاليف العمالة المتدنية.

إن القضايا التي تواجه المخدمين الحكوميين في هذا المجال من سياسة الموارد البشرية قضايا صعبة: هل يتبعون أم يسبقون في الريادة القطاع الخاص ويركزون على تطوير الراتب التنافسي، والمزايا، وشروط العمل الخاصة بالعاملين الأساسيين ذوي المهارات العالية ولهم ضرورة، أو هل لديهم الالتزام للخدمة «كموظف مثالي» بمنح جميع عمالهم حزمة من المزايا المكلفة نسبياً؟ هل هي جزء من دور الحكومة كمخدم أن تكون مثلاً إيجابياً في المجتمع في مجالات مثل الفرص المتكافئة، المساواة في الرواتب حقوق الموظفين والحمايات القانونية، وظائف ذات مغزى للمعاقين، ومزايا؟ كيف ينبغي أن تكون تلك القيم مهمة بالمقارنة بالكفاءة التنظيمية، وفعالية تكلفة

البرنامج، ومرونة الإدارة بأي خيارات تقدم حول كيف يتم توفير أو ترتيب خدمات حكومية؟ وبمعنى واحد مهم جداً، إنه كلما تغيرت الأشياء بكثرة، فإنها تستمر كذلك ولأمد طويل. وإن إدارة شئون الموظفين الحكومية سوف تظل مجالاً يتم بين طياته تنازع في القيم المنافسة والمصالح القوية للمنافسة، وسوف ينتج من هذه الصراعات عواقب مهمة بشكل عميق على المجتمع الأمريكي.

أسئلة للمناقشة Discussion Questions:

١- هل يمكن للجمهور الأمريكي أن يكون واثقاً من عدالة واستقامة خدمة مدنية تستخدم ممارسات في الموارد البشرية تماثل تماماً تلك التي بالقطاع الخاص؟ ما الأسباب وراء إجابتك؟

٢- ما المعيار الذي يمكن أن تستخدمه لتقييم نتائج إصلاحات الخدمة المدنية في جورجيا وفلوريدا؟ لماذا؟

٣- إن إصلاحات الخدمة المدنية بالولايات المتحدة نادراً ما تجيء - إذا حدث ذلك - بأي شروط لتقييم منطقي لنتائجها أو مخرجاتها - من قبل مراقبين محايدين. لماذا تعتقد أن هذه فعلاً هي الحالة؟

المراجع REFERENCES:

American Society for Training and Development (1990). An Introduction to Human Resource Development Careers, 3rd ed. (Alexandria, VA: American Society for Training and Development), September.

Barrett, Kacherine, and Richard Greene (2005). "Grading the States: A Management Report Card." Governing: Special Issue (February), PP. 24-95.

Bureau of Labor Statistics (1999). "Employee Benefits Survey: Table 3. Percent of Employees Participating in Selected Employee Benefits Programs, Various Employment Groups, 1995-1997." Accessed http://Stats.bls.gov/news.release/ebs3.r03.htm (May 5, 1999).

____. (2005a). "Contingent and Altermative Employment Relationship, September 2005." News, USDL 05-1433. (Washington, DC: U.S. Department of Labor), July 27, 2005.

____. (2005b). "National Compensation Survey: EmployeeBenefits in Private Industry in the United States-March 2005." (Washington, DC: U.S. Department of Labor), August.

Cooper, Philip J., and Newland, Chester A. (Eds.). (1997). Handbook of Public Law and Administration (San Francisco: Jossey-Bass).

Governing (1999). "Grading The States: A 50-Stae Report Card on Government Performance." Governing, Vol. 12, No. 5 (February).

Hays, Steven W., and Richard C. Kearney (2001). "Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field." Public Administration Review, Vol. 61, No. 5 (September-October), PP. 585-597.

Kearney, Robert C., and Hays, Steven W. (1998). "Renventing Government, The New Public Management and Civil Service Systems in International Perspective." Review of Public Personnel Administration, Vol. 18, No. 4 (Fall), PP. 38-54.

Selden, Sally Coleman, Patricia Wallace Ingraham, and Willow Jacobson (2001). "Human Resource Practices in State Government: Findings from a National Survey." Public AdministrationReview (September-October), PP. 598-607.

U.S. Office of Personnel Management (2005). Training And Development Fact Sheets with Questions and Answers, Accessed http://www.opm.gov/hrd/lead/policy/fea-00.asp (December 4, 2005).

الفهرس

Index

A

Acwa. See Administrative Careers With America

Ada. See Americans With Disablilities Act

Adams, John Quiney, 23

Adams, John, 22

Adarand V. Pena (1986), 262-263adea. See Age Discrimination In Employment Act

Administrative Careers With America (Acwa), 105-107, 116-117 Adverse Impact (Definition of), 101 Affirmative Action, 252-264 College and, 241, 260, 261-262 History Of, 36, 252-258 Preferential Programs, 240-241, 258, 259, 260, 261-262 Religion and, 260 Rights of Public Service Employees and, 240

Afge. See American Federation of Government Employees

Afl-Cio. See American Federation of Labor And Congress of Industrial Organizations

African Americans Affirmative Action And, 261 Discrimination Against, 35, 114, 250-251, 254 Employment of, 15,16 Protests B, 250-251, 254 Tests/Testing v, 114 Unionization By, 250

Afscm, Et Al. V. Washington Et Al. (1983), 158

Afscme V. Washington (1985), 158

Afscme. See American Federaton of State, County and Municipal Employees

Aft. See American Federation of Teachers Age/Aging Demographic Trend Toward, 294 Discrimination Based on, 37, 255-256 of Public Service Workers, 15,16,17, 49

Age Discrimination In Employment Act (Adea; 1967), 37, 255-256 Age. See Assembly of Government Employees Agency Shops (and Collective Bargaining), 214-215 Air Traffic Controllers Strike, 202 Alternative Work Schedules (Aws), 285-287

American FederatIon of Government Employees (Afge), 205

American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Afl-Cio), 200, 201, 203, 204, 205, 207, 209

American Federation of State, County And Municipal Employees (Afscme), 158, 203, 204, 206, 207, 221, 311

American Federation of Teachers (Aft), 204-205

American Indians (Public Service Employment of), 15

American Nurses Association (Ana), 206

American Postal Workers Union (Apwu), 205

American Psychological Association, 99

Americans With Disablilities Act (Ada; 1990), 37, 265-265

Ana. See American Nurses Association

Apwu. See American Postal Workers Union Arbitrators/Arbitration (And Collective Bargaining), 222, 225-226

Arnett V. Kennedy (1974), 236

Asian Americans (Public Service Employment Of), 15

Assembly Of Government EMployees (Age), 206-207 «At Will» Employment, 304, 306, 307, 308, 310

Aws. See Alternative Work Schedules

B

Bachground Investigations (And Selecting Employees), 109-110

Bailey V. Richardson (1951), 234 Ban, Carlyn, 118

Bargaining Agents/Units, 210-214. See Also Collective Bargaining

Bechavior-Based Vs. Trait-Bassed Systems (Of Performance Appraisal), 169, 171, 172, 174, 175

Benchmark Jobs, 127, 128, 129, 148

Benefit Plans (Of Employees,, 146, 282-284, 329-330. See Also Salaries/Wages

Bill Of Rights, 234

BIshop V. Wood (1976), 236

Backs. See African American Bls. See Bureau Of Labor Statistics Blue-Collar Occupations (In Public Service)

Positons For, 10, 14, 212

Salaries/Wages Of, 147-148, 152-153

Unionization By, 200

Board Of Regents V. Roth (1972), 236

Bolling V. Sharpe (1954), 239, 260-261

Bowmand, James S., 180

Branti V. Finkel (1980), 26

Brennan, William J., 261

Broadbanding (Of Job Classification Plans), 144-146, 159, 306, 310,313

Brotherhood Of Steeping Car Porters, 250-251

Buchanan, Bruce, 80

Bureau Of Labor Statistics (Bls), 150, 151, 152, 279, 283, 284, 285, 288

Burger (Warren) Court, 237

Burlington Industries, Inc., V. Ellerth (1998), 269, 271

Bush (Geoge H. W.) Administration, 10, 42, 290

Bush (George W.) Administration Civil Service Reform And, 305, 311, 312, 315

Collective Bargaining And, 224 Public Service Unions And, 62

Salaries/Wages And, 151, 191-192

Bush, Jeb, 305, 310-311

C

California

Civil Service Reform In, 307

Public Service Employees In, 5, 7, 9

Tax Revenues In, 202

Camphell, Alan K., 39, 40, 40-41, 63, 174

Career America, 91, 94

Carter (Jimmy) Administration, 36, 37, 40, 114, 172, 257

Case-By-Case Approach (For Determining Bargaining Units), 210-211

Centralization/Decentralization (Of Government), 44, 45-47, 66, 74, 97, 118, 144, 175, 306, 307, 308, 310, 323-324

Cfws. See Coordinated Federal Wage System

Chicago, 5, 28

Child Care, 281-282, 292-294, 296

China Lake Development Project, 145

City Of Richmon V. J. S. Croson Compayn (1989), 241, 262

Civil Rights Act (1866), 36

Civil Rights Act (1871), 36

Civil Rights Act (1964), 36, 100, 157, 254, 255, 260
Civil Rights Act (1991), 257, 272
Civil Rights Movement, 35, 36, 200. 250-251
Civil Service Commission (Csc) Abolishment of, 38
Discrimination And, 252, 254, 255, 257
Functions of, 27, 29, 39, 132
Hatch Act And, 242, 243 Origins of, 27, 168
Salaries/Wages and, 152-153 Selection Gidelines of, 101, 103
Civil Service Reform, 303-317 Causes of, 304-306,, 307 Elements of, 306, 307, 310, 323-324
First Era O, 303. See Alson Civil Dervice Reform 1
Future Of, 315-317
Public Personnel Administration and,323-324
Second Er of, 303. See Alson Civil Service Reform Ii
In State Governments, 305, 306-311
Civil Service Reform I, 25-37
Merit Systems and , 55, 66, 97, 167
Recruitment and, 97
Regulatory Orientation of, 159, 176
Civil Service Reform Ii, 37-48 Job EValution and, 159
Preformance Appraisal and, 55, 174-175, 182, 192
Personnel Administration and, 60, 61
Civil Service Reform Act (Csra; 1978), 38-41
Collective Bargaining and, 33, 203, 216, 226
Merit Pay And, 44, 185
Office of Personnel Management and, 38, 132, 145, 257
Origins of, 30, 38, 42, 172, 242, 311
Performance Appraisal and, 166, 177-179, 183
Recruitment/Selection and, 86
Reputation of Federal Civil Service And, 63
Civil Service Tests, 98 See Also Tests/Testing
Civil War, 22, 148, 251
Civilian Labor Force (Clf), 3, 4, 13-17, 279-282
Classification Acts (1923, 1949). 130-132
Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985), 236
Clf. See Civilian Labor Force Clintion (Bill) Administration Affirmative Action and, 259
Colifective Bargaining and, 223-224 Family Leave and, 290-291
Hatch Act Amendments and, 243
Public Service Reform During, 44-45
Size of Federal Work Force During, 4, 10, 44-45
Coggburn, Jerrel D., 182
CollEctive Bargaining (In Public Service), 199-228
Approving Agreements, 222-223
Contract Administration, 223-226
Contract Negotiations, 219-223
Discrimination in , 217
Elements of, 209-214
Employee Organizations, 203-208
Employee Rights in, 32-34, 200, 214-217
In Federal Government, 33, 154, 205, 220, 305, 311, 312, 313, 315
Good Faith Effort, 217, 218
History of, 32-34, 199-203, 219, 220, 226, 227
Human Resources Management and, 67, 70-71
Impasses in, 221-223, 225-226. See Also Strikes
Job Evaluation and, 137-138
In Local Vovernment, 33, 154, 203-204, 206-207, 208, 214-215, 220
Management Rights in, 215-217
Merit Systems and, 208, 227, 228
Nature of, 199, 208
Prevalence of, 18, 19
Salaries/Wages and, 146-147, 149, 154, 219

Scope Of 215-217
In State Government, 33, 154, 201, 202, 203-204, 206-207, 208-209, 214-215, 220, 226-227, 228
Supervisors And, 211-214, 225
Unfair Labor Practices In, 217-218 College/ Colleges
Affirmative Action And, 241, 263-264
Recruitment Form,89, 90-92, 93-94, 116 See Also Education/Training; Recruitment/Selection/Retention
Woman And, 280-281
Collins, Susan, 314
Commission On Civil Rights, 36
Commission On Family And Medical LeaVe, 295
Comparability Act (1990), 188
Comparable Worth, 148, 154, 155-158
Compesatory Justic, 258-259
Competitive Strategy (For Human Resources Management), 69, 61-66
Compressed Time, 286
Computers. See Technology Concurrent Validity, 99
Conference Of Mayors, 201
Construct Validity, 99-100
Content Validity, 99, 100
Contact Compliance Committee, 252
Contract Negotiations/Administration, 219-226 See Also Collective Bargaining
Contracting (Be Government), 10, 67, 68-70
Background Checks And, 109 Civil Service Reform And, 306, 307, 310, 324, 328-329, 330
Competion And, 56, 68
By Department Of Defense, 69-70, 252
Discrimination And, 252, 253, 254, 264
Privatization And, 49, 68
At State Level, 69
Trend Toward, 49-50
Cook Country, Illinois, 5, 28
Cooperative Strateg (For Human Resources Management), 60, 66-71
Coordinated Federal Wage Sysem (Cfws), 152-153
County Of Washington V. Gunther (1981), 157
Criterion-Related Validity, 99
Csra. See Civil Service Reform Act
D
Decentralization/Centralization (Of Government), 44, 45-47, 66, 74, 97, 118, 144, 175, 306, 307, 308, 310, 323-324
Defense Spending, 10, 69-70. See Also Department Of Defense
Deleon, Linda, 182
Demographics
Personnel Policies And, 279-282 Of Public Service Employees, 13-19, 48
Recruitment And, 89 Of U.S. Society, 13, 14, 23, 48-49, 89, 279-282, 294
Department Of Defense (Dod) Contracting By, 69-70, 252
Personnel System Of, 133, 144
Recruitment/Training By, 68
Salaries/Wages In, 191-192
Spending By, 10, 69-70
Department Of Homeland Security (Dhs), 311-315
Civil Service Reform And, 305, 307, 311
Coolective Bargaining And, 62, 224, 305, 311, 312, 313-315
Personnel System Of, 133, 144, 191-192, 312-315
Department Of Labor, 101-103, 254
Department Of State (Foreign Service), 140-142
Department Of Veterans Affairs (Va), 142-143, 289
Depression Era, 29, 250-251
Devine, Donald, 114-115
Dhs. See Department Of Homeland Security

Disabilities (People With), 37, 264-265
Discrimination, 35-37, 249-4-265274
Based on Age, 37
Based on Handicap/Disability, 37, 264-265
Based on Race/EThnicity, 35-36, 88, 249, 250-251
Based on Sex/Gender, 35, 36, 154, 155-158, 249, 265-273
Collective Bargaining And, 217
Contracting and, 252, 253, 254
Historic Patterns of , 249, 250, 273
Intenational Vs. Unintenational Forms of, 158, 256-257
Job Analysis/Evaluation and,136-137, 155-156
Legislation Prohibiting, 86, 251-264. See Also Affirmative Action
Patronage and, 35
Salaries/Wages and, 155-158
Tests/Testing and, 100-101, 102, 113-114
Disparate Impact Vs. Treatement 256-257
Doctrine of Privilege (and PUblic Employees> Rights), 34-35, 235
Dod. See Department of Defense Due Process Rights (of Public Service Employees), 34, 234, 235-237, 241, 315
E
Educaiton/Training. See Also Public Service, Qualifications For Human Resource Development and, 325-327
of Public Service Workers, 17-19, 64-65, 67, 68, 71, 89, 90-91, 280-281
Recruitment/Selection and, 85, 89-92, 93-94, 104-105
Technology and, 89-90
Women and, 280-281
Eeo. See Equal Employment Opportunity
Eeoc. See Equal Employment Opportunity Commission
Eisenhower, Dwight D., 252, 253
Elder Care, 281, 294-296
Elrod V. Burns (1976), 25, 26
Environmental Protection Agency (Epa), 57-60, 61, 62
Epa. See Environmental Protection Agency
Equal Employment Opportunity (Eeo), 35, 36, 37, 46, 86.
See Also Discrimination; Equal Opportunity Community Commission
EquAl Employment Opportunity Act (1972), 100-101, 257
Equal Employment Opportunity Commission (Eeoc), 36, 101-103, 257-258, 264, 266, 267, 268, 271
Equal Protection (As Right Of Public Service Employees), 239-241
Excusive Bargaining Agents/Units, 210-214. See Also Collective Bargaining
Executive Order 8802 (F.D. Roosevelt), 251
Executive Order 9980 (Truman), 252
Executive Order 10925 (Kennedy), 253
Executive Order 11246 (Johnson), 254
Executive Order 11375 (Johnson), 254
Executive Order 12871 (Clinton), 223-224
Executive Order 13203 (G. W. Bush), 224
Expectancy Theory (of Motivation), 77-78, 183-184
External Vs. Internal Equity, 129, 147
External Vs. Internal Recruitment, 90
Extrinsic Vs. Intrinsic Incentives, 74-75
F
Fact-Finders (and Collective Bargaining), 222
Factor Evaluation System (Fes), 133-134, 135
Factor-Based Approaches (to Job Analysis), 126-130, 155

Factor-Comparison Approach (To Job Analysis), 127-128

Factor/Point Approach (Tojob Analysis), 127, 128-130, 133, 155-156

Fair Employment Board (Feb), 252, 253

Fair Employment Practices Committee (Fepc), 251-252

Fair Labor Standards Act (1938), 202 Family/ Families, 279-296

Benefit Plans, And 282-284, 329-330

Changes In TRaditional, 14-15, 265-266, 279-280

Child Care And, 281-282, 292-294, 296

Elder Care And, 281, 294-296

Flexible Work Schedules/Environments, 282, 285-290, 292, 329-330

Leave Policies For, 290-292

Personnel Policies And, 14, 15, 48, 280, 281, 282, 285

Single Parents, 280, 292

Working Mothers, 14, 15, 279-280

Family And Medical Leave Act (Fmla; 1989), 290-291

Family Leave Policies, 290-292

Faragher V. City Of Boca Raton (1998), 269, 270, 271

Fea Guidelines. See Federal Executive Agency (Fea) Guidelines

Feb. SEe Fair Employment Board Federal Campaign Act (1974), 242-243

Federal Employees Family Friendly Leave Act (1994), 291oyees Flexible And Compressed Work Schedules Act (1978, 1982), 286-287

Federal Emplosyees Leave Sharing Act (1988), 292

Federal Employees Part-Time Career Employment Act (1978), 289

Federam Employees Pay Comparability Act (Fepca; 1990), 151, 185

Federal Executive Agency (Fea) Guidelines, 101-103

FederaL Executive Institute (Fei), 67, 72

Federal Government. See Also Specific Acts/ Agencies

Categories Of Whokers In 243-244

Civil Service Reform In, 311-315

Collective Bargaining In, 33, 154, 205, 220, 305, 311, 312, 313, 315

Demographics Of Workers In, 13-14, 15, 16

Functions Of, 4-5, 10

Job Analysis/Evaluation In, 130-134

Merit Systems/Apy In, 26-29, 76, 185-192

Patronage In 22-25

Performance Appraisal In, 172-175

Recruitment In, 42-43

Rights Of Workers In, 243-244. See Also Rights Salaries/Wages In. See SalAries/Wages

Selection Guikelines Of, 101-103size Of, 3-4, 10-13, 29, 153

Strategic Humanresources Management In, 60

Training Provided By, 67, 72

Federal Job Opportunities Board, 91-92

Federal Labor Relations Authority (Flra), 208, 209, 313

Federal Salary Council, 151

Federal Salary Reform Act (1962), 173-174

Federal Wage System (Fws), 153

Fei. See Federal Executive Institute

Fepc. See Fair Employment Practices Committee

Fepca. See Federal Employees Pay Comparability Act

Fes. See Factor Evaluation System FIre Fighters Unions, 204, 207-208

Flexible Work Schedules/Environments, 285-288, 292, 328, 329-330

Flexiplace, 287

Flexitime 285-286

Florida (Civil Service Reform In), 305, 307, 309-311, 315

Fra. See Federal Labor Relations Authority

Fmla. See Family and Medical Leave Act

Fop. See Fraternal Order of Police Foreign Service. 140-142

Fragmentation of Collective Bargaining Agents/ Units, 210-211, 219-220 of Job Chssification Systems, 140, 144, 147, 159

Fraternal Order of Ploice (Fop), 207 Freedom of Association (By Public Service Imployees), 34, 234, 238

Freedom Of Speech and Expression (By Public Service Employees), 34, 234, 237-238

Fws. See Federal Wage System

G

Gao. See General Accounting Office Garfiel, William, 27

Gender Roles, 265-266

Gender-Bassed Pay Disparities, 154, 155-158. See Also Discrimination, Salaries/Wages

General Acounting Office (Gao)

On Acwa, 117-118

On Collective Bargaining, 223

On Family Leave, 291, 292

On Flexible Work Schedules/Environments, 287, 289

On Merit Systems/Pay, 44, 187

On Performance Appraisal, 172-173

On Public Service Structure, 44-45

On Recruitment/Selection, 94, 106, 107, 116, 117-118

General ScHedule (Gs), 131, 132-133, 137, 144, 150, 151, 152, 153, 187, 188, 189

Georgia: Civil Service Reforme in, 305, 307-309, 315

Personnel Recruitment/Selection in, 86-87

Georgia State Merit System, 86-87

Georgiagain Project, 176-177, 190, 193, 307-309

Gm Employees, 187, 188

Good Faith Effort (in Collective Bargaining), 217, 218

Government (Levels of). See Federal GovernmEnt; Local Government; State Fgovernment

Government Performance and Results Act (Gpra; 1993), 56, 60

Government Performance Project, 324,325

Gpra. See Government Performance and Results Act «Grade Creep» (And Job Evaluation), 136-137

Grade Description (Approach To Job Analysis), 126-127, 130-133, 134-135

Grant Ullysses S) Administration, 87 Gratz V. Bollinger (2003), 263, 264

Great Depression, 29, 250, 251

Grievance Procedures, 225-226, 306.

See Also Arbitrators/Arbitration Griggs V. Duke Power Company (1971), 100, 101, 256-257

Group Oral Performance Tests, 109 Group Performance Appraisal, 179-181

Grutter V. Bollinger (2002,2003), 263-264

Gs. See General Schedule (Gs)

H

Hacu. See Hispanic Association of Colleges And Universities

Humpton, Robert, 255

Handicapped Individuals, See Disablilities

Harris, Louis, 201

Harris V. Forklift Systems, Inc. (1993), 268-269

Hatch Act Reform Amendments (1993), 243

Hatch Acts (1939, 1940), 32, 34, 242-243, 244

Hawaii Office of Collective Bragaining and Managed Competition, 226-227

Hays, Steven, 47-48, 80, 317, 324 Health Care (Trends In), 49

Health Insurance, 283-284,291, 329 Higher Civil Service, 42-43. See Also Public Service, Qualifications For Hispanic Americans Discrimination Against, 114

Employment Of, 15, 16, 88-89 Tests/Testing Of, 114

Hispanic Association Of Colleges And Universities (Hacu), 89

Hispanic Employment Initiatives, 88-89

Holmes, Wendell Oliver, 34, 234-235

Homeland Security Act (2002), 312

Homeland Security Labor Relations Board, 313

Hoover Commission, 185-186

Hopwood V.State Of Texas (1996), 263

Hrm. See Human Resources Management

Human CapitaL Standards, 56-60, 61

Human Capital Strategies, 60-72

Competitive, 60, 61-66

Cooperative, 60, 66-71

Incorporation, 60, 71-72

Human Relations Approach, 30-31

Human Resource Development (Hrd).324-328

Human Resources Management (Hrm). See Also Public Personnel Administration; Strategic Human Resources Management Approaches To , 60-72

Performance Appraisal And, 165-166, 175-179

Specialists In, 72-73, 79-81, 97, 118, 324-325

Trends In, 47-48, 55, 118-119, 323-324

I

Iaff. See International Association Of Fire FiGhters

Iar. See Individual Achievement Record

Illinois Commission On The Future Of The Public Service, 95

Illinois Department Of Natural Resources, 95-96

Incentives (And Motivation),73, 74-76. See Also Motivation Inclusiveness (In Public Service Hirig), 36

Incorporation Strategy (For Human Resources Management), 60, 71-72

Independent Associations (And Collective Bargaining), 203-205, 206-207

Individual Achievement Record (Iar), 117

Individualized Vs. Membership-Based Incentives, 75-76, 184

Inducenments-Contributions Transaction,73-77. See Also Motivation Intentional Vs. Unintentional Discrimination, 158, 256-257. See Also Discrimination

Intergovernmental Cooperation, 67-68

Internal Vs. External Equity, 129, 147

Internal Vs. External Recruitment, 90 Internatioanl Association Of Fire Fighters (Iaff), 207-208

International City Management Association, 324

International Conference Of Police Associa-Tions, 207

International Personnel Mamagement Associations, 105

International Union Of Police Associations (Iupa), 207

Internships (And Recruitment), 89, 95

Interviews/Interviewing, 108-109

Intrinsic Vs. Extrinsic Incentives, 74-75

Iupa. See International Union Of Police Associations

J

Jackson, Anderew, 23-24

James, Kay Coles, 224

Jefferson, Thomas, 22-23

Job Analysis/Evaluation, 123-146

Approaches To, 123, 123-129, 155-156, 159 Bias In, 136-137, 155-156 Criticisms Of, 135-137, 138-140

In Federal Government, 130-134, 159

Purposes of, 134-135

Recruitment/Selection/Retention and, 123

Salaries/Wages and, 123, 127, 128, 129-130, 131, 139-140, 159 See Also Salaries/Wages

Sources of Information For, 124-126

Job Classification (Approach to Job Analysis), 126-127, 130-133, 134-135, 159

Job DescRiptions, 132

Job Sharing, 290

Johnson, Lyndon B., 36, 253, 254

Johnson V. Board Of Regents of The University of Georgia (2001), 263

Johnson V. Transportation Agency, Santa Clara County Califorina (1987), 261, 262

Joint Ventures (Among Government Agencies), 67-68

K

Kellough, J. Edward, 190

Kennedy, Anthony, 158

Kennedy, John F. 200, 253

Kennedy, Robert F. 254

King, Martin Luther, Jr. 254

Krislov, Samuel, 250

L

Labor Management Relations Service, 201

Labor Relations Agencies (and Collective Bargaining), 209

Labor Management Cooittees (Lmcs), 224-225

Leadership (Approaches to), 56, 58

Jeave Sharing Programs, 292

Legislation Approach (For Determining Bargaining Units), 210, 211

Levine, Charles 147

Lincoln, Abraham, 22, 24

List of Eligibles (and Section) 111-112

Lioyd-Laflette Act (1912), 173

Lmcs. See Labor-Management Committees Local Government

Collective Bargining in, 33, 154, 203-204m 206-207, 208, 214-215, 220

Demographics of Workers in, 14 Functions of, 4-5, 6-9, 10

Joint Ventures In, 67-68

Merit Systems/Pay in, 27-29, 31-32, 76, 190, 191, 192

Patronage In, 23, 24, 25

Qualifications of Workers In, 42

Recruitment By, 42

Reform of, 45

RightS of Workers in 244,245. See Also Rights Salaries/Wages in, 61, 149, 152, 153-154, See Alos Salaries/Wages

Sexual Harassment Policies of, 273 Size of, 3-4, 8, 9, 10

Strategic Human Resources Management In, 60

Luevano V. Camphell, 114, 115

M

Madison, James, 23

Managemtn-By-Objectives (Mbo), 175

Mbo. See Management-By-Objectives Mcauliffe V. Mayor of New Bedford (1892), 34, 234-235

Measurement Tradition (in Performance Appraisal), 167-168

Mediators/Mediation (and Collective Bargaining), 222

Membership-Based VS. Individualized Incentives, 75-76, 184

Merit Pay, 40, 44, 76, 183, 185-189

Merit Principle, 26-29, 38, 47, 112-113, 168, 192, 249. See Also Merit Systems

Merit Systems

Civil Service Reform and, 305, 309

Collective Bargaining And, 208, 227, 228
Competition And, 61
Criticisms Of, 113, 168-171, 174,187, 188-189
Discrimination And, 35, 36
Enforcement Of, 55
In Federal Government, 26-29, 76, 185-192
Foundations Of, 26-29, 47, 65-66, 143, 166-168, 325
In Local Government, 27-29, 31-32, 76, 190, 191, 192
Motivation And, 187
Origins Of, 31-32, 167-168
Recruitment And, 85, 97
Salaries/Wages And, 28, 38-41, 143
In State Government, 27-29, 31-32, 76, 190-191, 305
Merit Systems ProtectIon Board (Mspb), 38, 105-106, 112, 116, 142-143, 257, 272, 289, 314
Meritor Savings Bank V. Vinson (1986), 267-268, 270
Miller, Zell, 305, 309
Minimum Qualifications (And Recruitment/Selection), 103-104
Minority Groups. See Also Specific Groups
Affirmative Action And, 36, 240
Discrimination Against, 35-36, 88, 102, 113
In Public Service, 13-14, 15, 16, 48-49, 88-89
Recruitment/Selection From, 48-49, 88-89, 113, 118, 253, 254-255, 260
Test/Testing Of, 102, 113
Mexed Unions, 203, 204. See Also Unions
Monroe, James, 23
Mosher, Fredrick,23
Motivation (Of Employees), 73-78, 147, 183-184, 187
Mps. See Merit Pay System
Mspb. See Merit Systems Protection Board
Multisource Performance Appraisals, 181-182
N
Nalc. See Natioal Association Of Letter Carriers
Napa. See Natioal Academy Of Public Administration
Napo. See National Association Of Police Offecers
Narrative Job Descriptions, 132. See Also Job Analysis/Evaluation
Natca. See National Air Traffic Controllers Association
National Academy Of Public Administration (Napa), 135, 138-140
National Academy Of Science, 185
National Air Rtaffic Controllers Association (Natca), 209
National Association Of Letter Carrier (Nalc), 205
National Association Of Police Officers (Napo), 207
National Commission On The Public Service, 41, 42-45
National Commission On The State And Local Public Service (Ncslps), 45national Education Association (Nea), 203, 204-205, 206
National Federation Of FeDeral Emplyees (Nfee), 205
National Internship Program, 89
National Labor Relations Act (Nlra; 1935), 33, 200, 205, 208, 211, 212, 213, 215, 224
National Labor Relations Board (Nlrb), 205, 208, 215
National League Of Cities Et Al. V. Usery (1976), 202
National Partnership Council, 223-224
National Performance Review (Npr), 45-46, 63-64, 224, 323
National Research Council, 167-168, 177-178, 179
National Treasury Employees Union (Nteu), 116, 205
National Treasury Employees Union V. Von Raah (1989), 239
Native Americans. See American Indians

Ncslp. See National Commission on The State And Local Public Service
Nea. See National Education Association
Negotiated Labor Agreements. See Collective Bargaining
Neutral CompEtence (and Public Service Employees), 25, 26, 66, 309
New Deal, 29
New York City, 5, 24, 221
New York State
Civil Service Reform in, 307
Merit Systems in, 28
Public Service Employees in, 7, 9
Nfee. See National Federation of Federal Employees
Nixon, Richard, 36, 254-255
Nlra. See National Labor Relations Act
Nlrb. See National Labor Relations Board
Npr. See National Performance Review
Nteu. See National Treasury Employees Union
O
O'connor Vs. Ortega (1987), 239
Office of Management and Budget (Omb), 56
OfFice of Personnel Managemtn (Opm)
Collective Bargaining and, 220, 224
Department of Homeland Security And, 312-313
Flexible Work Schedules And, 286-287, 289
Functions of, 38, 39-40, 46
Hatch Act, 242, 243-244
Human Capital Standards Of, 56-57, 60, 61
Job Clasification and, 132-133, 134, 135-136
Origins of, 38, 257
Performance Appraisal and, 177-178, 185, 188, 189
Recruitment/Selection and, 88-89, 90, 91-93, 94-96
Salaries/Wages and, 150, 151-152, 153
Telecommuting and, 288
Tests/Testing and, 105-106, 113, 114, 115-116, 117
Oklahoma V. United States Civil Service Commission (1947), 243
Omb. See Office Of Management And Budget
Oncale V. Sundowner Offishore Sevices, Inc. (1998), 269-270
Open Shops (and Collective Bargaining), 214, 215
Opm. See Office of Personnel Management
Oral Examinations (and Selecting Emplyees), 108-109
Outstanding Scholars Program, 106-107, 116
P
Pace. See Professional and Administrative Career Examination
Part-Time Work/Workers, 285, 288-290, 328, 329-330
Patco. See Professional Air Traffic Controllers
Patronage (in Public Service), 21-25, 28, 31, 35
Pay (of Public Service Employees). See Salaries/Wages
Pay For Performance (PFP), 182-193. See Also Merit Pay; Performance Appraisal
Pay Grades, 127, 130, 131. See Also Job Analysis/Evaluation; Salaries/Wages
Advantages of, 184
Civil Service Reform And, 310
Criticisms of, 184-185, 190-191, 192-193
At Federal Level, 185-192
At Local Level, 154, 191
Origins of, 183
At State Level, 154, 191
Trend Toward, 165, 182, 192 Types of, 183
Pay-For-Performance Labor-Management Committee, 185, 188, 189

Pceeo. See President>S Committee On Equal Employment Opportunity

Pcgep. See President>S Committee On Government Employment Policy

Pearce, Jone L., 187

Pendleton Act)1883), 27, 98

Performance Appraisal, 165-182

Approaches To, 165-168, 175-183, 193

Civil Sevice Reform And, 306

Cost Of, 169, 173

Criticisms Of, 168, 171, 174, 177-179, 180-181

In Federal Government, 172-175

IndivIdual Vs. Group, 179-181

Merit Systems And. See Merit Systems

Organizational Structure And, 180-181

Public Interest In, 166, 174

Recruitment/Retention And, 180

Salaries/Wages And, 173-174, 180, Formance; Salaries/Wages

Supervisors And, 170, 174-175, 180-181, 190-191

Performance Culture, 56-57, 59

Performance Management And Recognition System (Pmrs), 44, 185, 188. See Also Merit Pay; Pay For Performance

Performance Managemtn And Recogniton System

Termination Act (1993), 189

Performance Management Form (Pmf), 176-177

Performance Managemtn Process (Pmp), 176-177

Performance Management Process, 165-166

Performance Rating Act (1950), 173 Performance Tests/Testing, 107-108, 109. See Also Performance Appraisal

Performance-Based Compesation, 176. See Also Pay For Performance

Perry V. Sinderman (1972), 236

Perry, James L., 182

Pfp. See Pay For Performance Philadelphia PLan, 254-255

Pickering V. Board Of Education (1968), 237

Plunkitt, George Washington, 24-25, 26

Pmf. See Presidential Managemtn Felloship Program Or Performance Management From

Pmp. See Performance Management Process

Pmrs. See Performance Mangemtn And Recognition System

Police Officers Unions, 204, 207-208

Political Participation (As Right Of Public Service Employees), 34, 241, 242-245

Political Parties (And Public Service), 21-26, 34, 35

Postal Reorganization Act (1970), 205

Powell, Lewis F., 25-26

PrediCtive Validity, 99

Preferntial Affirmative Action, 240, 258, 259, 260-264. See Also Affirmative Action

Prescott E. Bloom Internships In Government Program, 96

President>S Committee On Equal Employment Opportunity (Pceeo), 253, 254

President>S Committee On Government Employment Policy (Pcgep), 252

Presidental Managemtn Fellowship Program (Pmf), 88, 95

Prevailing Rate (For Public Service Salaries/Wages), 147-149, 150, 156

Principle Of Merit, 249, See Also Merit Principle

Privacy (As Right Of Public Service EMployees), 238-239, 307, 328-329, 330

Privatization, 49-50, 68, 304, 324 Probationary Period (For Public Service Employees), 110, 314

Professional Air Traffic Controllers (Patco), 202, 209, 221

Professional And Administrative Career Examination (Pace), 113-115, 116

Professional Associations, 203, 206. See Also Unions

Professtional (of public Service Workers(, 17-19, 29, 31, 64-65, 154

Proposition 13 (California), 202

Propossiton 209 (California), 259

PublIc Employees Fair Employment Act (1967), 208

Public Personnel Administration. See Also Public Service

Approaches To, 28, 29-32, 55-56, 58-59

Civil Service Reform and, 323-324. See Also Civil Service Reform Criticisms of, 41-42, 233

Effectiveness of, 29-32, 38-48, 303-304

Functions of, 1-3, 21, 28, 29-32, 39-40, 48

Goals of, 61-62

History of, 19, 21-50

Professionalization of, 29, 31, 64-65

Public Interest in, 233 Recruitment By. See Recruitment/Selection/Retention

Reform of. See Civil Service Reform Research on, 31, 39-40 Salaries/Wages in. See Salaries/Wages

Structure of, 38, 44-48, 65-66 Trends In, 19

Public Service. See Also Public Personnel Administration

Demographic of, 13-19

Discrimination in, 35-37

History of, 21-50

Importance of, 2-3

In Other Countries, 3, 87, 143

Junrisdictions of. See Ederal Government, Local Government, State Government

Merit Systems in. Seemerit Systems Patronage In, 21-26, 31

Prestige of, 61, 63-64, 85, 87, 96

Professionalism Of, 17-19, 64-65, 154

Qualifications For, 22-26, 30-31, 35, 40, 41-43, 64-65, 71, 89, 90-92. See Also Education/Training Recruitment of. See Recruitment/Selection/Retention

Reform of. See Civil Service Reform Rights of Employees in. See Rights Salaries/Wages in. See Salaries/Wages Size of, 3-13, 70

Socioeconomic Status and, 23-24, 25

Spoils System and, 22, 24, 32, 37, 167

Types of Positons in, 10-13, 17-19, 57-58, 116-117, 123, 130. See Also Job Analysis/Evaluation Unions in. See Collective Bargaining; Unions

Public Unions, 203, 204. See Also Unions

Q

Qaid Pro Quo Harassment, 266-267, 271. See Also Sexual Harassment

R

Racial/Ethnic Groups. See Minority Groups

Randolph, A. Philip, 250-251 Rankin V. Mcpherson (1987), 137-238

Rank-In-Job Approach (to Organization Work), 123, 140-144, 159

Ranking (Approach to Job Analysis 126

Rational Basis Standard (Of Equal Protection), 239-240

Reagan (RonaLd) Administration Affirmative Action And, 257 Assassination Attermpt And, 237 Civil Service Reform And, 40-41 Collective Bargaining And, 202 Merit Systems And, 187 Recruitment/Selection And, 114-116

Size Of Federal Work Force During, 10

Recruitment/Selection/Retention (Of Employees), 35-118

Administration Of Programs For, 96-97

Approaches To, 60-72, 86-88, 112-118

Civil Service Reform And, 306, 310

Discrimination, In, 100-101

Family-Related Policies And, 281, 282, 285

Federal Guidelines For, 101, 103

Focus On, 43

Image Of Public Service And, 42

Internal Vs. External, 90

Job Analysis/Evaluation And, 123. See Also Job Analysis/Evalution Job Prestige And, 61, 63-64, 85, 87, 96

Job Satisfaction And, 76-77 Merit Systems And, 85

Minimum Qualifications For, 103-104. See Also Public Service, Qualifications For Of Minority Group Memers, 48-49, 88-89, 113,118, 253, 254-255, 260

Performance Appraisal And, 180 Plan For, 87-88

Probationary Period, 110

Salaries/Wages And, 43, 61, 62-63, 85, 87, 147, 150, 282-283

Strategic Planning And, 57, 59-60 Technology And, 88, 89-90, 91-93, 97, 107-108, 118

Tests/Testing And. See Tests/Testing Of Women, 48-49, 88, 89, 260 Work Environment And, 61, 62, 85

Recuitment One-Stop, 92-93, 119 Rehabilitation Act (1973), 37, 264, 265

Rehnquist (William H.) Court, 237, 268

Reliability (Of Tests), 99

Report Of The National PerFormance Review (1993), 63-64

Reserve Offecer Training Corps (Rotc), 68

Retirement Plans, 283, 284. See Also Benefit Plans

Riccucci, Norma, 99

Rights (Of Public Service Employees), 233-247

Collective Bargaining And, 32-34, 200, 214-217

Due Process, 34, 234, 235-237, 241, 315

Equal Protection, 239-242

Freedom Of Association, 34, 234, 238

Freedom Of Speech And Expression, 34, 234, 237-238

History Of, 225-26, 32-35, 234-239 Political Participation, 34, 241, 242-245

Privacy, 238-239

In Termination, 34, 35, 234, 241 Trends In, 241-242

Roosevelt, Franklin Delano, 29, 33, 242, 251

Risenbloom, David, 235, 250, 253 Rotc. See Reserve Officer Training Corps

«Rule Of Three» (In Selecting Employees), 97-98, 111-112

Rule-Making Approach (For Determining Bargaining Units), 210, 211

Rutan V. Republic Party Of Illinois (1990), 26

S

Salaries/Wages (In Public Service), 146-158benefit Plans With, 146, 282-284, 329-330

Of Blue-Collar Workers, 147-148, 152-153

Collective Bargaining and 146-147, 149, 154, 219
Discrimination and, 154, 155-156
Fragmentation of Public Service and, 147, 159
Gender and, 154, 155-156
LeVels of, 18, 19, 147
Limits on, 149-150
In Local Government, 61, 149, 152, 153-154
Merit Systems and, 28, 38-41, 143, 183. See Also Pay For Performance
Motivation and, 147, 183-184
Performance Appraisal And, 173-174, 180. See Also Pay For Performance
Political Issues Concerning, 146, 147
Prevaliling Rate For, 147-149, 150, 156
Private Sector Salaries/Wages Vs., 147-148, 150, 153-154, 200
Public Interest in, 146
Recruitment/Retention And, 43, 61, 62-63, 85, 87, 147, 150, 282-283
In State Government, 61, 149, 152, 153-154
of White-Collar Workers, 147-148 150-152, 153, 183
Salary Compression, 149-150
Sbp. See Skill-Based Pay
Scep. See Student Career Experience Program
Schedule B (Appointemtn Authority), 115-116, 117
Schultz, David, 304
Scientific Management, 167
Scope of Bargaining (in Collective Bargaining), 215-217. See Also Collective Bargaining Scott, William G., 73, 77
Segregation, 250. See Also Discrimination
Selden, Sally Coleman, 324
Selection (Of Employees). See Recruitment/Selection/Retention
Senior ExEcutive Service (Ses), 40, 58
September 11, 2001, 311-312
Service First, 309-311
Services (As Occupational Categories), 130
Ses. See Senior Executive Services Sex Discrimination, 35,36, 154, 155-158, 249, 266
Sexual Harassment, 265-273
Definition of, 266-267, 273
Employer Liability For , 268-271
Policies Preventing, 271-274
Types of, 266-267
Shareef, Reginald, 159-160
Shrm. See Strategic HumaN Resources Management
Simon, Herbert A., 29
Single Parents, 280, 292. See Also Family/Families
Skell-Based Pay (Sbp), 159-160. See Also Merit Pay
Smith V. University of Washington (2000), 263
Social Security Act (Ssa: 1935), 31-32
Socioeconomic Status (and Public Service), 23-24, 25
Spoils System, 22, 24, 32, 37, 167
Ssa. See Social Security Act Stahl, O. Glenn, 27
Standards For Educational and Psychological Tests and Manuals (Apa), 99
State Government Civil Service Reform in, 305, 306-311
Collective BargAining in, 33, 154, 201, 202, 203-204, 206-207, 208-209, 214-215, 220, 226-227, 228
Contracting By, 69
Demographics of Workers In, 14
Functions of, 4-5, 6, 7, 10
Merit Systems/Pay In, 27-29, 31-32, 76, 190-191, 305
Patronage in, 23, 24
Qualifications of Workers In, 42
Recruitment By, 42, 95-96
Reform of, 45
Rights of Workers In, 244-245. See Also Rights.

Salaries/Wages In, 61, 149, 152, 153-154. See Also Salaries/Wages
Sexual Harassment Policies Of, 272-273
Size Of, 3-4, 5, 6, 7, 10
Strategic Human Resources Management In, 60
Step. See Student Temporary Employment Program Strategic Human Resources Managemtn (Shrm), 55-81
Application Of, 56-60, 325
Motivation And, 73-77
Nature Of, 55-56, 72-73
Recruiting/Retaining Employees And, 59, 60, 61-72
Specialists In, 72-73, 79-81, 97, 118, 324-325
Strategic Planning, 55-56, 325. See Also Strategic Human Resources Management
Strict Scrutiny Standard Affirmative Action And, 262-263
Employee Rights And, 239-241
Strikes (By Unions), 199, 201, 202, 209 , 221-223. See Also Collective Bargaining,; Unions
Student Career Experience Program (Scep), 94-95
Student Educational Employemtn Program, 89, 94-95
Student Temporary Employment Program (Step), 94-95
Supervisors (In Public Service(Collective Bargaining And, 211-214, 225
Performance Appraisal And, 170, 174-175, 180-181, 190-191
Reform Initiatives And, 38-39
T
Taft, William Howard, 250
Taft-Hartley Amendment (To National Labor Relatios Act), 213
Tammany Machine, 24
Taylor Law (1967), 208
Teamsters, 200, 204, 207
Technology
Effects On Employment, 11-13, 19
Online Government Resources, 57, 58, 91-93
Recruitment/Selection And, 88, 89-90, 91-93, 97, 107-108, 118
Tests/Testing And, 107-108
Trend Toward, 19, 49
Telecommuters/Telecommuting, 287-288
Temporary Workers, 328, 329-330
Termination (And Employees> Rights), 34, 35, 234, 241
Terrorist Attachs, 311-312
Tests/Testing, 97-112
Discrimination And, 100-101, 102, 113-114
Merit Principle And, 26
Reliability Of, 99
Selection Based On, 97-98
Tpes Of, 97, 98, 104-109
Validity Of, 98-100, 101-102, 113
Thompson, Frank, 46
Thompson, James D., 68
Title V (Of U.S. Code), 132-133, 139, 143, 144, 153, 183, 192
Title Vi (Of Civil Servicereform Act Of 1978), 145
Title Vii (Of Civil Rights Act Of 1964), 36, 100-101, 157, 255-256, 257, 260, 261, 266, 267, 268, 269
Title Vii (Of Civel Service Reform Act Of 1978), 203, 208
Total Quality Manaemtn (Tqm), 160, 179-181, 193
Tqm. See Total Quality Management Trait-Based Vs. Behavior-BaseD Systems (Of Performance Appraisal), 169, 171-172, 174, 175
Truman, Harry, 252, 253
U
Uft. See United Federation Of Teachers
Unassembled Examinations, 104-105. See Also Tests/Testing

Unfair Labor Practices, 217-218
Uniform Gudielines For Employee Selection Procedures (1978), 102-103
Unintentional Vs. Intentional Discrimination, 158, 256-257. See Also Discrimination
Union Shpos (and Collective Bargaining), 214-215
Unions (and Public Service Employees). See Also Coolective Bargaining
As Bargaining Agents/Units, 210-214
For Blue-Coller Employees, 200
Discrimination and, 217, 250-251
Employee Rights and, 214-215
For Federal Employees, 62, 138
Functions Of, 70-71
History Of, 32-34, 199-203, 219, 220, 226, 227, 250-251
Job Evaluation and, 137-138
Membership In, 18, 19, 33, 202-203
Salaries/Wages and, 146-147, 149
For State Employees, 33
Strikes By, 199, 201, 202, 209, 221-223
Supervisors and, 211-214 Types Of, 203-208
For White-Collar Employees, 200, 212
United Federation of Teahers (Uft), 205
United Public Workers V. Mitchell (1947), 243
United States Civil Service Commission V. National Association of Letter Carriers, Afl-Cio (1973), 243
United Steelworkers of America V. Weber (1979), 261, 262
Urban Institute, 171
U.S. Commission on Civil Rights, 36
U.S. Conference of Mayors, 201
Usa Jobs, 92-93
V
Va. See Deparment of Veterans Affairs
Validity (of Tests), 98-100, 101-102
Van Riper, Paul P., 23
Veterans (Hiring of), 107, 117
Veterans Preference Act (1944), 173
Veterans ReadjustmenT Appointments, 107
Volcker Commission, 40, 41, 44, 64, 86, 96, 323
W
Wagner Act, 33
Walker, David M., 314
Wards Cove Packing Company V. Atonio (1989), 256-257
Warren (Earl) Court, 34-35, 235
Washington, George, 22
Wahington Federation of State Employees, 158
Washington State (and Sex Discrimination), 157-158
White/Non-Hispanic Americans, 15, 114
White-Collar Occupations (in Public Service)
Positions For, 10-13, 212 Salaries/Wages of, 147-148, 150-152, 153, 183
Unionization By, 200, 212
Whole-Job Approaches (to Job Analysis), 126-127
Wilson, Pete 259
Wilson, Woodrow, 35, 250
Winter Commission, 323
Women Affirmative Action And, 241, 260, 261-262
Discrimination Against, 35, 36, 154, 155-158, 249
Education of, 280-281
Employment of, 13-14, 15, 16, 48-49, 89, 260, 265-266, 279-280
Harassment of, 265-273
Political Influence of, 266
In Public Sevice, 13-14, 15, 48-49, 89
Recruitment/Hiring of, 48-49, 88, 89, 260
Salaries/Wages of, 148, 154, 155-158
As Working Mothers, 14, 15, 279-280
Work Slowdown/Stoppages, 221. See Also Strikes
World War Ii, 4, 29, 30, 251-252 Written Tests, 104, 105-107. See Also Tests/TeSting
Wygant V. Jackson Board of Education (1986), 241, 262
Z
Zack, Arnold M., 200

كلمات أو عبارات يرى المترجم ضرورة ترجمتها بشكل مستقل لإحداث التوافق في المعنى والمفهوم:

١- إدارة شئون الموظفين الحكومية أو العامة Public Personnel Administration.

٢- الراتب للأداء أو الراتب على أساس الأداء Pay-For-Performance.

٣- اتحاد أو نقابة Union.

٤- رابطة، اتحاد، جمعية Association.

٥- المقارنات الزوجية Paired Comparisons.

٦- المرتبة/الدرجة/الرتبة للشخص Rank-In-Person.

٧- المرتبة/الدرجة/الرتبة للوظيفة Rank-In-Job.

٨- موظف تحت التمرين بوزارة الخارجية أو دبلوماسي مبتدئ Junior Officer in The State Departmetnt.

٩- تمديد مرتبة/أو درجة الراتب Broad-Banding.

١٠- تجزيء/تقييم نظام تصنيف الوظائف Fragmentation.

١١- تدرج المرتبة/أو الدرجة Grade Creep.

١٢- التنسيق المؤقت من الخدمة/الاستغناء مؤقتا مع حق العودة للعمل متى ظهرت الحاجة للموظف Lay-Off.

١٣- المجموعات النوعية Classes in Position Classification.

١٤- تصنيف الوظائف Classification Jop.

١٥- سلك/ أو خط المهنة Track.

١٦- نظام إدارة الأداء والتقدير Performance Management and Recognition System (PMRS).

١٧- عملية تقييم الأداء Performance Management Process.

١٨- موظفو الحكومة أو الموظفون أو المستخدمون العموميون Public Employees.

١٩- الموظفون الحكوميون / أو العموميون/ أو العامون Public Employers.

٢٠- الراتب على أساس المهارة Skill-Based-Pay (SBP).

٢١- الكادر الإداري العالي Senior Executive Service.

٢٢- القوى العاملة Workforce.

٢٣- القوى العاملة Manpower.

٢٤- نظام الراتب على أساس الجدارة Merit-Pay-System (MPS).

٢٥- الفصل من الخدمة بسبب زوال الحاجة أو اهتراء المهارة والمقدرة Redundancy.

٢٦- الجماعات ذات المصلحة Interests Groups.

٢٧- الجدول العام للمراتب والراتب General Schedule.

٢٨- موظفون/أو العاملون Employees.

٢٩- عمال/أو عاملون/أو عمال وموظفون حســب الموقف/الموقع كما هو وارد في حالة المســاومات الجماعية أو الاتحادات النقابية Workers.

٣٠- النشاط/أو العمل الإيجابي : هو ذلك النشاط أو العمل الذي تتوافر بموجبه فرص العمل للأقليات من حيث العرق، اللون، الأصل، الدين والجنس (ذكر/أنثى) والمعوقين Affirmative Action.

٣١- الاســتقطاب الإيجابي للتوظيف : وهو العملية التي تعطي اعتباراً خاصاً للمتقدمين للعمل من مختلف مجموعات الأقليات Affirmative Recruitmetn.

٣٢- فرص الاستخدام المتساوية أو المتكافئة Equal Employment Opportunity.

٣٣- مصطلــح قانوني بمعنى عقد العمل بدون مدة محددة ويمكــن لأحد الطرفين إنهاء الخدمة بدون سبب أو سابق إنذار Employment-At-Will (من المراجع A. Ivanovic & P.H. Collin, P. 84).

٣٤- مبدأ الامتياز (تميز شخص على آخرين) Doctrine of Privilege.

٣٥- متانة الخلق (الاستقامة) Fitness of Character.

٣٦- الاتحاد الدولي للعاملين في الخدمات Seiu=Service Employees International Union.

٣٧- قانون علاقات العمل القومي National Labor Relations Act.

٣٨- المعهد الحضري Urban Institute.

٣٩- رجال الإسعاف المؤهلين جيداً مع رجال الإطفاء Paramedics.

٤٠- اتحــاد العمال الفيدرالي ومؤتمر المنظمات الصناعية Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (Afl-C10).

٤١- الموارد البشرية أو رأس المال البشري Human Capital.

٤٢- الخدمة المصنفة أو المنتظمة/الدائمة Classified Service.

٤٣- مزايا العائلة الصديقة أو الودودة Family-Friendly Benifits.

المراجع التي استخدمها المترجم:

العربية:

١- منير البعلبكي - المورد/قاموس إنكليزي - عربي، دار العلم للملايين - بيروت الطبعة السابعة والعشرون ١٩٩٣م.

٢- حارث سليمان الفاروقي، الطبعة الثالثة - إعادة طبع ١٩٩٦م المعجم القانوني - إنكليزي - عربي، مكتبة لبنان، بيروت.

٣- ما يكل آرمســـترونج وهيلين مورليـــس، إدارة الرواتب، ١٩٨٠م، كوجان بيج، ترجمة كمال جعفر المفتي، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.

الإنجليزية:

1- A. Ivanovic & P. H. Collin, (2nd. Edn.), (1998) Dictionary of Human Resources of Personnel Amangement, Peter Collin Publishing, Middlesex.

2- A. S. Hornby, (Et-Al), (2nd Edn) (1996) The Advanced Learner's Dictionary of Current English, Oxford Un. Press, London.

3- Diana Treffry, (Et-Al) (2001), Paper Back Thersaurus-Collins, Glasgow. (Uk)

4- Jack P. Friedman, (Et-Al), (1987), Dictioary of Business Terms, Barrons, New York.

5- John Downes & Jordan Elliot Goodman, (1995), Dictionary of Finance and Investment Term 8, (4th Edn), Barons. New York.

6- Martin H. Manser, (1998) The Wordsworth Dictionary of Synonyms & Antonyms, Wordsworth, Reference, Chan Tham, U. K.

المترجم في سطور

د. منصور بن عبدالعزيز المعشوق، من مواليد الرياض - المملكة العربية السعودية.

العمل الحالي:

عضو هيئة تدريب بمعهد الإدارة العامة - قطاع إدارة الموارد البشرية، ومتفرغ للعمل لدى أمانة اللجنة الوزارية للتنظيم الإداري.

المؤهلات العلمية:

دكتوراه في فلسفة الإدارة العامة، ١٤٢٤هـ - ٢٠٠٣م.

أبرز الأعمال العلمية:

- تخطيط القوى العاملة في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- توظيف العمالة المواطنة في القطاع الخاص - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقويم لا مركزية التوظيف في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقويم أسس وأساليب الترقية في الأجهزة الحكومية - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تقييم تجربة الإيفاد بالداخل - بحث ميداني مشترك، معهد الإدارة العامة.
- تأليف كتاب المدخل المهني لإدارة الموارد البشرية النموذجية المفهوم والرسالة وعلاقات الاستخدام - معهد الإدارة العامة.
- كتاب الوسيط في تطوير مهارات المدير - مطبعة الحميضي.
- كتاب الوجيز في إدارة الوقت - مطبعة الحيمضي.

أبرز الخبرات العملية:

- التدريب في قطاع الموارد البشرية.
- رئاسة العديد من فرق العمل لدى أمانة اللجنة الوازية للتنظيم الإداري.
- مستشار غير متفرغ لدى وزارة العدل والرئاسة العامة لهيئة الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، والمجلس الأعلى للقضاء.
- المشاركة في إجراء العديد من الاستشارات في مجال التنظيم والموارد البشرية داخلياً وإقليمياً.
- المشاركة في تحكيم بعض البحوث ومناقشة رسائل الماجستير.

مراجع الترجمة في سطور

د. علي بن مشهور السفلان.

العمل الحالي:

أستاذ مشارك بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والإدارة منذ عام ١٤٠٩هـ.

المؤهل العلمي:

دكتوراه في الإدارة العامة من جامعة كلير مونت للدراسات العليا بالولايات المتحدة الأمريكية، عام ١٩٨٠م.

الأنشطة العملية:

- شارك في تدريس العديد من مواد الدراسات العليا بقسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والإدارة.
- أشرف على عدد من رسائل الماجستير بقسم الإدارة العامة وخارجه.
- شارك في العديد من الندوات داخل الجامعة وخارجها.
- أنجز العديد من الدراسات والأبحاث ذات العلاقة بعلم الإدارة العامة.
- شارك في العديد من اللجان داخل الجامعة وخارجها مثل لجنة الترقيات للموظفين، ولجنة التدريب، ولجنة الدراسات.
- شارك في تقديم استشارات لعدد من الأجهزة الحكومية مثل مؤسسة الخطوط السعودية، وتحلية المياه.
- شارك وساهم في إعداد العديد من البرامج التدريبية لبعض القطاعات الحكومية والخاصة.

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة
في الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٣٢هـ

هذا الكتاب:

يقـــدم عرضاً لتطور إدارة شـــئون الموظفين ومعالجة سياســـاتهم في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية والقضايا والتحديات التي تواجه العاملين في هذا المجال، ويبين الكتاب في أجـــزاء كثيرة منه أثر اللامركزية والتفويض في شـــئون الموظفين وتأمين حقوق الموظفين القانونية في جعل الجهاز الحكومي أكثر حساسية واستجابة لاحتياجات المواطن من حيث كفـــاءة الخدمـــة وكثافة الإنتـــاج وقلة التكلفة، كـــما يتطرق الكتاب إلى تعـــدد الخدمات الاجتماعيـــة للموظفين بالولايـــات المتحدة الأمريكيـــة والتي تعد إدارة شـــئون الموظفين مســـئولة عنهـــا مثل: الإجازات بأنواعهـــا، العناية بالأسرة وكبار الســـن والطفل والمعوقين والمرأة.

ويجيء الكتاب بأنماط من الإصلاح الإداري الذي يدعم تطوير إدارة شئون الموظفين في مجال الاســـتقطاب والاختيار والدوام المرن والرواتب وتصنيف وتسعير الوظائف وتقويم الأداء ومواقع العمل المرنة.

ويثـــير الكتاب موضوعـــاً مهماً وهو إعادة النظر في تصنيـــف الوظائف والمراتب؛ وذلك للتطور الذي اعترى الأعمال الحكومية وإستراتيجيات تنفيذها ومتابعتها.

ردمك: ٩٧٨-٩٩٦٠-١٤-٢٠٢-٩
تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر - معهد الإدارة العامة ١٤٣٢هـ